

**Dipartimento di Giurisprudenza**

**Cattedra di Diritto della contrattazione collettiva**

**CASO ILVA TRA TUTELA DELLA SALUTE E  
SOLIDARIETÀ OCCUPAZIONALE**

**Relatore**

**Prof. Raffaele Fabozzi**

**Candidato**

**Francesca Sparascio**

**Matricola: 100563**

**Correlatore**

**Prof. Adriano Morrone**

**ANNO ACCADEMICO 2013/2014**

# INDICE

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO PRIMO.....	11
LE ORIGINI DELLA NORMATIVA ANTINFORTUNISTICA .....	11
2. Nascita della vigilanza e ispezione nei luoghi di lavoro.....	14
3. L'avvento del Codice penale (Codice Rocco): i primi reati agli artt. 437-451 c.p.: reati di omicidio colposo e lesioni personali colpose. ....	16
4. L'art. 2087c.c.: dovere di sicurezza a carico del datore di lavoro. ....	18
5. La sicurezza sul lavoro e la salute nella Carta Costituzionale. ....	20
6. La Riforma del Titolo V della Costituzione. ....	23
7. Il diritto alla salute (art. 32 Cost.).....	26
8. La tutela prevenzionistica degli anni '50: D.P.R. n. 547/1955 e D.P.R. n. 303/1956. ....	27
9. Lo Statuto dei lavoratori ( L. n. 300/1970).....	29
10. L' intervento della normativa Europea nella sicurezza del lavoro. ....	32
11. Il recepimento delle direttive europee: il d.lgs. n. 626/1994. ....	37
12. La sicurezza nei luoghi di lavoro e la salute nell'ordinamento internazionale. ....	39
13. La legge delega n. 123/2007. ....	41
14. Il Testo Unico della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, d.lgs. n. 81/2008. ....	46
15. Il decreto di modifica del T.U. n. 106/2009. ....	52
16. Sicurezza, organizzazione del lavoro e contrattazione.....	58
17. Contrattazione collettiva decentrata e aziendale. ....	61
18. Contrattazione e crisi d'impresa: i contratti di solidarietà. ....	63
CAPITOLO SECONDO .....	66
L'OBBLIGO DI SICUREZZA E LA TUTELA DELLA SALUTE DEL LAVORATORE.....	66
1. L'art. 2087 cod. civ. ....	66
2. La natura dell'obbligo di sicurezza e misure richieste.....	69
3. La responsabilità del datore di lavoro. ....	73
4. Il concorso del lavoratore e l'esonero del datore dalla responsabilità. ....	76
5. Il cd. rischio elettivo .....	78
6. Forme di "autotutela" del lavoratore.....	81

7. Rilevanza collettiva ed individuale della tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori.....	82
8. Responsabilità, lesione e danno risarcibile: il danno patrimoniale.....	85
10. Il danno morale. ....	91
11. Il danno biologico. ....	92
12. Il danno esistenziale. ....	96
13. Verso il T.U. Note introduttive. ....	101
14. La legge delega n. 123/2007. ....	102
15. Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. (D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81)	108
16. Modifiche al Testo Unico apportate dal d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106. ....	110
17. Il campo di applicazione oggettivo della disciplina del Testo Unico. ....	111
18. Il campo di applicazione soggettivo della disciplina del Testo Unico.....	113
19. I destinatari della normativa antinfortunistica. ....	118
19.2. Il dirigente. ....	122
19.3. Il preposto. ....	123
20. Soggetti coinvolti nell'organizzazione aziendale della sicurezza. ....	125
21. L'istituto della delega di funzioni. ....	128
22. Profili collettivi della sicurezza del lavoro: il ruolo della contrattazione, gli organismi paritetici e le buone prassi .....	131
23. L'obbligo della valutazione dei rischi.....	133
24. La formazione e l'informazione dei lavoratori.....	135
25. L'apparato sanzionatorio: responsabilità penale e amministrativa.....	138
CAPITOLO TERZO .....	140
CONTRATTI DI SOLIDARIETA' .....	140
1. Note introduttive. ....	140
2. Sostegno dell'occupazione e contratti di solidarietà. ....	143
3. La nascita dei contratti di solidarietà "interni".....	146
4. Il ruolo della contrattazione nei contratti di solidarietà.....	147
5. Campo di applicazione soggettivo.....	149
6. Efficacia soggettiva.....	151
7. Il trattamento di integrazione salariale.....	153
8. Contratti di solidarietà e cassa integrazione straordinaria, procedura e di stipulazione e licenziamenti collettivi. ....	157

9. Incentivi ai contratti di solidarietà: l. n. 236/1993. ....	161
10. I contratti di solidarietà difensivi ex art. 5 comma 5°, l. n. 236/1993. ....	164
11. Novità introdotte sui contratti di stabilità. Prospettive e obiettivi. ....	166
12. I contratti di solidarietà “espansivi”. ....	169
CAPITOLO QUARTO .....	171
IL “CASO ILVA” TRA SALUTE E OCCUPAZIONE. ....	171
1. Introduzione.....	172
2. Il c.d. “caso Ilva” .....	174
3. Le prime vicende. ....	176
4. L’ AIA: Autorizzazione Integrata Ambientale. ....	178
5. Il Decreto « Salva Ilva ».....	181
6. Le questioni di legittimità costituzionale del D.L. 207/2012. ....	183
7. Sentenza della Corte Costituzionale del 9 maggio 2013, n. 85. ....	185
8. Ilva: bilanciamento dei diritti e diritto alla salute. ....	192
9. La questione occupazionale. Il diritto al lavoro e la “compressione” del diritto alla salute. .....	197
10. La tutela del lavoro: i contratti di solidarietà.....	199
11. Il contenuto dei contratti di solidarietà.....	201
12. I contratti di solidarietà per il 2014. ....	203
13. Prospettive future. ....	205
CONCLUSIONI .....	207
BIBLIOGRAFIA .....	211
SITOGRAFIA .....	221

## INTRODUZIONE

Stiamo assistendo negli ultimi anni, ad un mutamento delle prospettive e degli obiettivi normativi finalizzati allo svolgimento dell'attività lavorativa. Il primo segnale di questo cambiamento, è stata la rinnovata attenzione alla sicurezza e alla salute all'interno dei luoghi di lavoro, vista non come una chimera, ma come meta alla quale mirare per la realizzazione del benessere dei lavoratori e dell'attività imprenditoriale.

L'attenzione si focalizza primariamente sulla posizione del lavoratore, in quanto protagonista della tutela antinfortunistica ed allo stesso tempo soggetto attivo in prima persona nei rapporti collettivi all'interno delle associazioni sindacali. La legge prevede la protezione del lavoratore come singolo, ma assicura anche gli interessi collettivi nelle "formazioni sociali ove si svolge la sua personalità", garantendo la salute e la sicurezza nello svolgimento delle proprie mansioni.

Non può d'altronde trascurarsi la posizione datoriale, la quale è stata oggetto di una complessa disciplina che pone a carico del datore di lavoro numerosi obblighi e ne riconosce le responsabilità; in quanto garante della sicurezza e della salute all'interno dei luoghi di lavoro, il datore è anche al centro delle trattative contrattuali offrendosi come controparte.

Il complesso della normativa in materia è stata modificata in seguito alla presa di coscienza della necessità di un mutamento, poiché garantire la sicurezza appare come obiettivo primario per il legislatore, in modo da sostenere la parte debole del rapporto di lavoro nei casi di infortunio o malattia.

L'evoluzione tecnica ha inoltre richiesto un innalzamento dei livelli standard di tutela al fine di adeguare gli impianti aziendali alle innovazioni seguendo criteri quali l'esperienza e il progresso tecnico. Non a caso il legislatore aveva previsto sin dal codice civile l'articolo che rappresenta tutt'oggi il cardine della disciplina, ossia l'art 2087 cod. civ., il quale promuove il principio della "massima sicurezza tecnicamente possibile". La sicurezza dei lavoratori appare strutturalmente

connessa al diritto alla salute che gode di una protezione costituzionale sancita dall'art 32 Cost., e che secondo la nuova formulazione suggerita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità ha ampliato i propri confini includendo non solo l'assenza di malattie o di disagio, ma un concetto paragonabile al benessere fisico, mentale e sociale.

È noto come l'esistenza dell'attività industriale veda un compromesso e un contemperamento di interessi tra l'iniziativa economica privata datoriale e i limiti ad essa, nel rispetto della salute e dell'ambiente in cui si svolge la prestazione lavorativa, nonché la tutela dell'occupazione stessa.

Nell'approfondire tali problematiche, ho affrontato innanzitutto la questione legata alla sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro, in connessione con la tutela della salute che è stata oggetto nel 2008 di una profonda modifica legislativa. È stato emanato, infatti, il decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008, il quale ha ripreso e aggiornato la vecchia disciplina da sempre incompleta e caotica, la quale era partita intorno alla metà degli anni '50, con il d.p.r. n. 547/1955 sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro e il d.p.r. n. 303/1956, in merito all'igiene nei luoghi di lavoro, per poi giungere ad un provvedimento di recepimento delle direttive europee, come il d.lgs. 626/1994.

Solo con l'emanazione del Testo Unico sulla salute e sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro, la materia ha avuto uno slancio verso la reale tutela dei lavoratori e di tutti gli altri soggetti presenti all'interno dell'azienda a vario titolo. Nella nuova normativa, il lavoratore assume un nuovo compito, ossia provvede in prima persona a tutelare la propria salute partecipando a corsi e programmi di formazione, ma viene anche data importanza all'informazione dei prestatori di lavoro, che risultano ulteriormente tutelati dalla presenza delle rappresentanze sindacali in azienda. Viene infatti rafforzato il ruolo negoziale delle associazioni sindacali che possono disporre delle proprie rappresentanze dei lavoratori in azienda ex art. 19, l. n. 300/1970, e anche il ruolo degli organismi paritetici che svolgono principalmente un ruolo promozionale al fine di incrementare lo

sviluppo tecnico e prevenzionistico dell'impresa, in modo da innalzare i livelli di tutela, garantendo la sicurezza dei lavoratori.

Il Testo Unico ha inoltre individuato come destinatario delle norme il datore di lavoro, il quale non è stato indicato come unico responsabile della tutela antinfortunistica ma al pari livello si trova il dirigente, che avendo gli stessi poteri organizzatori e piena autonomia di spesa, dispone ed organizza l'attività aziendale. Il provvedimento in parola ha inoltre introdotto una disciplina specifica per le nuove figure contrattuali, il c.d. lavoro flessibile, in quanto si tratta dei lavori meno tutelati ed anzi sono caratterizzati da un'alta percentuale di lavoro nero, che permette la crescita di incidenti sul lavoro causati dalle ridotte o, nei casi più gravi, assenti misure di sicurezza, mettendo così a rischio la salute dei lavoratori. In tale contesto è stato necessario dunque inasprire le sanzioni, civili, amministrative e penali, ottenendo una rilevante diminuzione degli incidenti sul lavoro proprio a partire dal 2009.

La sicurezza sul lavoro è stata dunque potenziata alla luce delle nuove disposizioni che garantivano la salute nelle aziende, attraverso la valutazione dei rischi nei quali potevano incorrere i prestatori di lavoro e attraverso la previsione di un indennizzo per le lesioni e gli infortuni sul lavoro. L'evento dannoso risulta lesivo non solo delle garanzie dell'art 2087 cod. civ., ma soprattutto in relazione ai diritti assoluti della persona offesa, *in primis* il diritto alla salute ex art. 32 Cost., che pertanto deve conseguire un ristoro per il danno subito.

La salute dei lavoratori in azienda si profila sotto diversi aspetti, poiché non riguarda soltanto il benessere fisico del prestatore ma anche il benessere sociale e dell'ambiente. Il benessere dei lavoratori vede una tripartizione delle necessità, certamente il diritto alla salute appare fondamentale, ma non può trascurarsi il diritto alla salubrità dell'ambiente di lavoro, e il diritto al lavoro, o più correttamente il diritto all'occupazione.

Tali problematiche sono quanto mai attuali nel cd. "caso Ilva", una vicenda scoppiata nel 2009 che appare ancora oggi irrisolta. Lo stabilimento dell'azienda Ilva di Taranto è stato al centro di un caso molto discusso poiché ha visto

coinvolti la sicurezza del lavoro con la questione ambientale e sanitaria e la questione occupazionale che ha richiesto l'intervento degli ammortizzatori sociali al fine di garantire l'organico aziendale.

Il problema che è ancora rimasto senza alcuna soluzione ha riguardato da un lato le illecite azioni della società la quale porta avanti i propri interessi innanzitutto produttivi, poiché in una crisi economica e finanziaria globale ha visto ridursi notevolmente le richieste, e dall'altra parte gli interessi dei lavoratori alla conservazione del posto di lavoro. In questo contesto si sono inserite le indagini della Procura di Taranto che attraverso perizie epidemiologiche e chimiche, hanno dimostrato i retroscena e i "costi" di una produzione illecita e contraria alle norme vigenti, mettendo a rischio l'intera cittadinanza e la sicurezza dei lavoratori.

La questione si è sviluppata con un conflitto tra i vertici dell'azienda e i giudici della Procura di Taranto, tra gli oltranzisti della sicurezza e i sacrifici dei lavoratori disposti a mediare per conservare il posto di lavoro. Certamente il caso è diventato così rilevante perché coinvolge le istituzioni, la società, le organizzazioni dei lavoratori e i lavoratori stessi, nonché la magistratura che ha tentato di sviscerare i nodi di una vicenda molto complessa.

L'Ilva è una delle aziende leader del settore siderurgico a livello europeo, la prima a livello nazionale, pertanto era necessario salvaguardare l'azienda e la produzione per il mercato dell'acciaio nazionale, ma allo stesso tempo contemperare gli interessi economici con la salute dei lavoratori e dei cittadini e la salubrità dell'ambiente, in quanto beni assoluti e primari costituzionalmente tutelati.

L'intervento dello Stato è stato fondamentale per la pressante esigenza di non chiudere gli impianti, ma riprendere la produzione alle condizioni suggerite dall'autorizzazione integrata ambientale per salvaguardare la città e le zone vicine lo stabilimento. Nel bilanciamento di interessi e diritti in gioco è intervenuta anche la Corte Costituzionale nel giudizio di legittimità riguardo la legge di autorizzazione alla ripresa dell'attività, ossia la l. 231/2012, che ha

convertito il d.l. n. 207/2012. In tale giudizio la soluzione scelta, ha favorito l'occupazione dei lavoratori all'interno di una stabilimento fondamentale per la produzione italiana e tarantina, in quanto l'Ilva è stata dichiarata "stabilimento di interesse strategico nazionale", dunque è stato preferito contravvenire al sequestro preventivo disposto precedentemente dalla Procura di Taranto in modo da riprendere la produzione.

La soluzione della Corte è stata fortemente criticata dalle associazioni a tutela dell'ambiente quali l'Arpa ma anche dalla magistratura in quanto era stata vista questa decisione come lesiva del diritto alla salute.

Restava dunque da affrontare ancora la questione occupazionale, poiché l'Ilva a seguito dei provvedimenti di sequestro e della crisi del mercato ha più volte minacciato la chiusura dello stabilimento, rischiando una disoccupazione per oltre ventimila dipendenti. La crisi è stata sventata grazie all'intervento delle associazioni sindacali che attraverso un accordo con la parte datoriale ha sottoscritto i contratti di solidarietà difensivi. Si tratta di contratti che attraverso la riduzione dell'orario di lavoro su base giornaliera, settimanale, o mensile, permette all'azienda di ridurre le retribuzioni attribuendo ai lavoratori un trattamento di integrazione salariale a carico dello Stato proporzionato al sacrificio orario dei dipendenti.

L'accordo è intervenuto nel 2013 ma ancora nel 2014 a maggio le parti contraenti si sono riunite con il Ministero del Lavoro per la stipulazione dei nuovi contratti di solidarietà che coinvolgono circa 3.400 lavoratori in esubero, e si spera che entro due anni tali eccedenze di personale possa essere assorbite.

Dunque, la vicenda è ancora in fase di sviluppo, ma dimostra come sia quanto mai attuale il dibattito nazionale dottrinario e giurisprudenziale, che coinvolge la sicurezza del lavoro, la salute, la salubrità dell'ambientale e il diritto al lavoro.

Il rispetto di questi beni assoluti, dovrebbe essere il presupposto per ogni attività imprenditoriale, per garantire gli interessi di qualsiasi impresa ma allo stesso tempo, salvaguardare la salute dei lavoratori e la loro occupazione, senza tralasciare il rispetto per l'ambiente .

Sarebbe auspicabile un nuovo intervento del legislatore che imponga una normativa efficace in tali materie ma si sa, “la strada dell’inferno è sempre lastricata di buone intenzioni” (Karl Marx).

## **CAPITOLO PRIMO**

### **LE ORIGINI DELLA NORMATIVA ANTINFORTUNISTICA**

#### **1. Origini e storia della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.**

L'articolo 4 della Costituzione Italiana recita: "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto". E' proprio questo l'articolo "custode" del lavoro come diritto costituzionalmente tutelato, il punto di partenza che nel lungo percorso storico travagliato italiano ha sempre garantito questo diritto-dovere. Dando uno sguardo alla storia recente, non può non notarsi la sempre più stretta connessione del diritto del lavoro e della contrattazione con il diritto alla sicurezza nei luoghi di lavoro e con il diritto alla salute.

L' esigenza di contemperare salute, sicurezza e lavoro si è affermata a partire dagli anni '50 ma ha alle spalle un lungo cammino, che parte ancor prima della rivoluzione industriale arrivando sino ai giorni nostri. La normativa che nel tempo si è sviluppata, è stata di varia natura: dai primi interventi di tipo repressivo, volti a proteggere l'ordine sociale a scapito della tutela dei lavoratori e delle loro rappresentanze, allo slancio costituzionale e civilistico con il codice del 1942, ed ancora la tutela dell'igiene e ispezione sui luoghi di lavoro e lo Statuto dei lavoratori. Non di minor importanza sono stati successivamente i provvedimenti di derivazione europea ed internazionale, i quali hanno riportato l'attenzione della legislazione sul miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anche sotto il profilo del diritto alla salubrità dell'ambiente lavorativo.

Il legislatore, la giurisprudenza, la dottrina e le rappresentanze sindacali sono

stati determinanti per la regolamentazione della materia della sicurezza nei luoghi di lavoro, avendo avuto riguardo dei vari bisogni e provvedimenti che tempo per tempo si rendevano necessari, con uno sguardo attento all'evoluzione tecnologica e alla situazione economica e sociale.

In origine, la sicurezza del lavoro nasce con l'avvento del capitalismo e l'industrializzazione, con la conseguente contrapposizione tra lavoratore e datore di lavoro. Siamo negli anni dell'unificazione italiana, quando l'aumento del costo della vita e il progresso economico portarono i lavoratori, principalmente operai, ad unirsi per resistere alla "dittatura contrattuale" degli imprenditori.<sup>1</sup> Il primo provvedimento concreto, si è avuto solo nel 1886 con la promulgazione della "Legge di tutela del lavoro dei fanciulli negli opifici industriali, nelle cave e nelle miniere" (L. 11 febbraio 1886, n. 3657), pochi anni dopo, nel 1893 fu emanata la "Legge sulla polizia delle miniere" (Legge 30 marzo 1893, n. 184). Nonostante l'emanazione di queste norme, per la verità poco garantiste per l'integrità fisica dei lavoratori, non vi furono dei cambiamenti nell'industria e i dati riguardanti gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali erano in forte aumento; tanto che nel 1898 il Legislatore per far fronte alle conseguenze derivanti da tali eventi, emanò la "Legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro".<sup>2</sup> Il problema tuttavia restava pressoché immutato, in quanto la legge offriva una mera tutela risarcitoria del danno in favore dei lavoratori infortunati, quando l'evento fosse derivato da caso fortuito o forza maggiore e si applicava solo ai lavoratori addetti ai settori industriali considerati pericolosi. «La responsabilità del datore era confinata ai soli casi di colpa, accertata con sentenza penale per fatti perseguibili d'ufficio o a preposti alla sorveglianza o direzione del lavoro»<sup>3</sup>. Come può evincersi dalla normativa, le possibilità concrete che il lavoratore

---

<sup>1</sup> Si rinvia a Maria Luisa Cialdella, Relazione "L'evoluzione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro".

<sup>2</sup> Cfr. Legge 17 marzo 1898, n.80; modificata con Legge 29 giugno 1903, n. 243, successivamente ordinata nel R.D. 31 gennaio 1904, n.51, che approvò il testo unico sugli infortuni sul lavoro. L'assicurazione fu introdotta con riferimento al concetto di "rischio professionale", evidenziando da un lato l'aspetto accidentale degli infortuni, e dall'altro ponendo il rischio dell'evento sull'imprenditore.

<sup>3</sup> Così M. Persiani e M. Lepore, *Il nuovo diritto della sicurezza del lavoro*, Milano, 2012.

percepisse il risarcimento del danno dovutogli erano ridotte, a causa della difficoltà dell'onere della prova a suo carico ( benché vi fosse un caso residuale di “responsabilità automatica” del datore svincolata dalla reale imputabilità del fatto per sua colpa)<sup>4</sup>. La situazione non mutò nemmeno con l'intervento della giurisprudenza che invertì l'onere della prova ponendolo a carico del datore di lavoro, il quale doveva dimostrare di essere esente da ogni responsabilità in merito all'infortunio. L'assicurazione obbligatoria, non solo apportò un miglioramento per la tutela degli operai, in quanto una volta appurata con sentenza penale la responsabilità dell'imprenditore, il prestatore di lavoro riceveva il risarcimento del danno direttamente dall'assicuratore, garantendone l'esecuzione, ma introdusse anche l'obbligo di adottare misure volte alla prevenzione degli infortuni, delegando il governo a provvedere all'emanazione di regolamenti a ciò idonei.<sup>5</sup>

Successivamente poi, venne emanato il “Regolamento generale per la prevenzione degli infortuni” (R.D. 18 giugno 1899, n. 230) che tutelava solo in via generale e approssimativa l'integrità fisica del prestatore di lavoro; restavano tuttavia esclusi dall'ambito di applicazione i settori del commercio, dell'agricoltura e le piccole e medie imprese industriali. A questo regolamento, se ne aggiunsero altri più specifici legati in particolare alle lavorazioni pericolose quali il “Regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave” (R.D. 18 giugno 1899, n. 232); il “Regolamento per la prevenzione infortuni nelle costruzioni” (R.D. 27 maggio 1900, n. 205); il “Regolamento per la prevenzione infortuni nell'esercizio delle ferrovie” (R.D. 7 marzo 1903, n. 209) ed infine il “Regolamento per la prevenzione nell'esercizio delle tramvie extraurbane ” (R.D. 23 novembre 1911, n. 1306). Anche questi regolamenti però, rimasero piuttosto scarni e generici nel disciplinare la materia

---

<sup>4</sup> Cfr. l'ipotesi della “responsabilità oggettiva” del datore si riferisce ai casi di fatti imputabili a preposti alla sorveglianza o direzione del lavoro, oltreché fatti perseguibili d'ufficio.

<sup>5</sup> Cfr. nella Relazione governativa al Senato del disegno di legge di delegazione per la riforma dei provvedimenti relativi l'assicurazione obbligatoria nel 1934 venne espresso il principio dell'infortunio sul lavoro inteso più come tutela consequenziale all'evento.

prevenzionistica , limitandosi a razionalizzare la disciplina dell'assicurazione obbligatoria.

I diversi provvedimenti susseguitsi agli inizi del '900, fissarono un primo livello di norme a scopo principalmente cautelativo e superficiale, prevedendo il solo rimedio risarcitorio per l'evento infortunistico, inteso solo come fortuito o imputabile per colpa al datore di lavoro, senza però porre a carico di quest'ultimo un rafforzamento delle misure assicurative.

Nel 1919, a circa vent'anni dall'istituzione della Cassa di invalidità e vecchiaia per gli operai, le cifre dell'effettiva assicurazione dei lavoratori erano ancora irrisorie.<sup>6</sup>

## **2. Nascita della vigilanza e ispezione nei luoghi di lavoro.**

A causa dell'inadeguato intervento dello Stato nella materia della sicurezza del lavoro e più specificamente nel settore della vigilanza, tutta la normativa emanata sino ai primi del XX secolo finì per essere pura teoria; difatti la figura dei cosiddetti "Ispettori del lavoro" risuonava come sconosciuta e quasi mistica sebbene già nel 1906 venne istituito il "Corpo degli ispettori del Lavoro" (L. 19 luglio 1906, n. 380).<sup>7</sup> Con la legge sui corpi di vigilanza, fortemente voluta dall'allora ministro Ortu, furono istituiti tre Circoli di ispezione nel nord Italia precisamente a Torino, Brescia e Milano.

La figura dell'Ispettore del Lavoro ha assunto con il tempo un ruolo sempre più importante, richiedendo maggiori competenze e professionalità tali da renderlo «un organo di contrasto e repressione delle condotte illecite, anche organo in grado di garantire un immediato e diretto contemperamento di interessi contrapposti, nonché strumento di diffusione della cultura della legalità

---

<sup>6</sup> Cfr. Inps, la Cassa aveva in attivo poco più di 700.000 iscritti e 20.000 pensionati, in quell'anno l'assicurazione divenne obbligatoria, interessando circa 12 milioni di lavoratori.

<sup>7</sup> Cfr. Il 15 aprile 1904 venne stipulata a Roma la Convenzione italo-francese che offrì protezione ai lavoratori migranti all'estero, portò alla creazione del servizio di vigilanza retto dal potere dello Stato alla stregua del modello francese.

attraverso una delicata azione di formazione ed informazione».<sup>8</sup> L'evoluzione della normativa giunse ad un punto di approdo quando, a seguito di un travagliato iter parlamentare, venne promulgata la Legge 22 dicembre 1912, n. 1361, che istituì a livello territoriale l' Ispettorato dell'industria e del lavoro, organo direttamente dipendente dal Ministero. Sancì inoltre, l'obbligo di "obbedienza" agli ispettori e la loro competenza nell'effettuare controlli e visite sui luoghi di lavoro in qualunque ora del giorno e della notte. Il successivo R.D. 27 aprile 1913, n. 431, introdusse poi l'ulteriore capacità di consulenza in capo agli ispettori, con l'obbligo dei Capi Circolo di fornire chiarimenti sull'applicazione delle norme.<sup>9</sup>

Con l'avvento del fascismo venne modificato l'impianto organizzativo statale, con l'introduzione del nuovo Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale nel 1920. Seguì poi la nascita dell' Ispettorato delle Corporazioni nel 1929, e solo due anni dopo vennero ampliate le funzioni degli Ispettori corporativi del lavoro con il R.D. 28 dicembre 1931, n. 1684. Le nuove leggi prestarono maggior attenzione all'ambito igienico-sanitario ed assistenziale dei prestatori d'opera ed in particolar modo dei fanciulli e delle donne minorenni di cui ne fu vietata l'occupazione<sup>10</sup>; la tutela del lavoratore venne assicurata dalla riduzione dell'orario di lavoro, 8 ore giornaliere e 48 ore settimanali, e dall'assicurazione obbligatoria estesa anche ai lavoratori del settore agricolo. Risale poi al 1933 l'unificazione delle Casse infortuni (con legge 22 giugno 1933, n. 860), la tutela assicurativa fu ricondotta ad un unico ente assicuratore che assunse il nome di Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, detto INAIL. Vennero successivamente introdotti gli elementi basilari per far assumere una connotazione pubblicitica all'assicurazione rendendo obbligatoria la costituzione della stessa in capo a tutti i lavoratori, attraverso la contribuzione

---

<sup>8</sup> Cfr. Iunio Valerio Romano, *La nuova ispezione del lavoro*, Roma, 2010.

<sup>9</sup> Sul punto vedi [www.quotidianosicurezza.it](http://www.quotidianosicurezza.it)

<sup>10</sup> R.d. 7/08/1936,n.1720.

delle aziende, comprese le prestazioni sanitarie e riabilitative ed eventuali rendite vitalizie agli invalidi del lavoro e mutilati<sup>11</sup>.

### **3. L'avvento del Codice penale (Codice Rocco): i primi reati agli artt. 437-451 c.p.: reati di omicidio colposo e lesioni personali colpose.**

Una delle più importanti modifiche nel nostro sistema legislativo fu l'inserimento del nuovo codice penale, il cosiddetto "Codice Rocco", approvato con R.D. 19 ottobre 1930, n. 1398. I primi reati sanzionati nel codice, in merito alla sicurezza sul lavoro furono l'art 437 e 451 c.p., norme tuttora vigenti. La prima disposizione, l'art 437 sanziona la « *rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro* » stabilendo inoltre che « *chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei a cinque anni. Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni* ».

L'articolo 451, invece sanziona l' « *omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro* » e stabilisce che « *chiunque, per colpa, omette di collocare, ovvero rimuove o rende inservibili apparecchi o altri mezzi destinati alla estinzione di un incendio, o al salvataggio o al soccorso contro disastri o infortuni sul lavoro, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa da lire quarantamila a duecentomila* ». Queste disposizioni sancirono per la prima volta quell'obbligo generale di sicurezza sul lavoro che verrà meglio specificato nell'art 2087 del codice civile del 1942; inoltre il bene protetto in queste norme non è più solo ricondotto all'infortunio fortuito ma alla sicurezza dei lavoratori intesa come aspetto dell'incolumità pubblica, infatti l'evento dannoso non costituisce parte integrante del reato, essendo solo un' eventualità ulteriore. Sul punto è controverso se affinché il reato possa realizzarsi sia necessaria una minaccia alla collettività dei lavoratori o se sia sufficiente una minaccia ad un

---

<sup>11</sup> R.D. 17 agosto 1935, n. 1765.

singolo lavoratore. In relazione all'ipotesi accolta, se si abbraccia la prima, la questione verte su un delitto contro la pubblica incolumità, poiché riferita ad un numero imprecisato di lavoratori, a difesa dell'ambiente di lavoro, pertanto appare ininfluenza la possibilità che il pericolo coinvolga anche l'ambiente esterno. Se si abbraccia la seconda ipotesi invece, la questione verte proprio sulla diffusibilità del danno.<sup>12</sup>

La dottrina dell'epoca, effettuando un'analisi comparativa tra le due disposizioni, evidenziava le diversità dell'elemento soggettivo: il dolo secondo l'articolo 437, la colpa nell'articolo 451, e dell'elemento oggettivo: nella prima norma è evidente lo scopo antinfortunistico delle apparecchiature, mentre nella seconda norma la finalità è quella di limitare le conseguenze dannose di infortuni già avvenuti.

Il problema che travolse queste norme fu essenzialmente uno: nella pratica ebbero una scarsa applicazione difatti la loro portata innovativa fu attenuata. La dottrina e la giurisprudenza, anche a ragione della poca sensibilità dell'opinione pubblica, misero in evidenza da subito le difficoltà di interpretazione delle due norme, che riguardavano "sia il coordinamento tra le due disposizioni, sia la possibilità del loro concorso formale con le ipotesi contravvenzionali dei regolamenti speciali di prevenzione, nel caso di unica condotta antiggiuridica".<sup>13</sup>

Il codice sancì agli articoli 589 e 590c.p. i delitti di "omicidio colposo" e "lesioni personali colpose". Il primo articolo stabiliva la pena della reclusione dai 6 mesi ai 5 anni per "Chiunque cagiona per colpa la morte di una persona." "Se il fatto è commesso con la violazione delle norme [omissis] per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena è della reclusione da 1 a 5 anni."

---

<sup>12</sup> Cfr. Le recenti sentenze della Corte di Cassazione registrano l'adesione alla prima ipotesi. Il bene protetto dalla norma, concerne anche la tutela di una comunità ristretta di lavoratori o di singoli lavoratori, tanto che la rubrica dell'articolo cita la rimozione od omissione di cautele destinate a prevenire infortuni sul lavoro, che solitamente riguardano singoli soggetti e non indistinte collettività di persone (v. Corte Cass. Sez. I, 22 febbraio 1988.; 18 dicembre 1990.; 16 giugno 1995 e 11 marzo 1998).

<sup>13</sup> Cfr. approfondimento sul punto M. Persiani e M. Lepore, *Il nuovo diritto della sicurezza del lavoro*, Torino, 2012.

Alla stessa stregua l'art 590 c.p. puniva *“Chiunque cagiona ad altri, per colpa, una lesione personale è punito con la reclusione fino a 3 mesi o con la multa fino a € 516.”* Al secondo comma aggiungeva *“Se i fatti di cui al precedente capoverso sono commessi con la violazione delle norme [omissis] per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena per le lesioni gravi è della reclusione da 2 a 6 mesi o della multa da € 206 a 619; e la pena per lesioni gravissime è della reclusione da 6 mesi a 2 anni o della multa da € 619 a 1.239.”* In queste due ultime norme, si nota il comportamento punito a seguito del verificarsi dei danni causati dalla violazione delle norme antinfortunistiche: la condotta colposa punita è qui “vincolata” poiché il reato è commesso con colpa specifica, che comporta un'aggravante rispetto alla generica imprudenza imperizia e negligenza.

#### **4. L'art. 2087c.c.: dovere di sicurezza a carico del datore di lavoro.**

La nascita di un vero e proprio obbligo di sicurezza in capo al datore di lavoro, avvenne con il codice civile approvato con R.D. del 16 marzo 1942, in particolare l'art 2087, rubricato “tutela delle condizioni di lavoro”, definizione quanto mai generica ma ricca di significato pratico.

L'art 2087 c.c. definita come “norma elastica”<sup>14</sup> per eccellenza, contiene uno dei principi, se non il principio cardine dell'intero sistema prevenzionistico, che ha dato origine all'attuale tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro. La norma è stata più volte modificata da leggi di derivazione comunitaria ma mantiene ancor oggi un carattere attuale. Le innovazioni di rilievo consistono nella qualificazione giuridica delle tutele in essa contenute, in primo luogo poiché rende l'obbligo di sicurezza autonomo, quindi svincolato dal solo scopo assicurativo; in secondo luogo, con riferimento alle situazioni soggettive, la dottrina giuslavoristica si è

---

<sup>14</sup> Sul punto G.Natullo, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Torino, 1995; L. Montuschi, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in Riv. giur. lav, 2001.

espressa cercando di dare un proprio orientamento riguardo la natura contrattualistica della norma.<sup>15</sup>

Tuttavia i tentativi svolti dalla dottrina per collocare la natura dell'art 2087c.c. all'interno di schemi contrattuali e privatistici non sono stati convincenti poiché non può certo affermarsi che tale norma sia riconducibile alle sole relazioni negoziali derivanti dalla presenza di un contratto di lavoro; andando perciò al di fuori di vincoli contrattuali, deve ritenersi fondata la tesi secondo la quale «è solo introducendo quella tutela nell'ambito della relazione contrattuale, e vincolandone l'esplicazione all'intima logica di questa, che si consegue il risultato di garantire al lavoratore subordinato una reale posizione differenziata di tutela».<sup>16</sup>

Passando al contenuto della norma, prescindendo dalle ipotesi dottrinarie, l'art 2087c.c. afferma: «L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro». La disciplina in esame è non solo definita come tutela della sicurezza dei lavoratori ma in particolare come tutela della loro salute, intesa sia come “personalità morale” che come “integrità fisica”, la novità è evidente: per la prima volta viene posta una norma che trae linfa vitale dal diritto alla salute.<sup>17</sup>

La giurisprudenza si è più volte espressa anche sull'obbligo gravante sul datore di lavoro, il quale deve proteggere non solo l'ambiente di lavoro ma anche “qualunque persona- anche estranea- venga a trovarsi in tale ambiente di lavoro”.<sup>18</sup> La responsabilità dell'imprenditore, garante della sicurezza, deriva

---

<sup>15</sup> Sul punto rilevante è la nozione « bifrontale » di C.Smuraglia, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milano, 1974.

<sup>16</sup> L. Spagnolo Vigorita, *Responsabilità dell'imprenditore*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, Padova, 1971.

<sup>17</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 20 dicembre 1996, n. 399. Sul punto la sentenza afferma in ordine alla « generale e comune pretesa dell'individuo condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongono a rischio » il bene della salute.

<sup>18</sup> Cfr. Cass. penale, sez. IV, sent. 14 ottobre 1992, n.9838, Oppici e altro; Cass. Penale, sez IV, sent. 14 settembre 1991, n.9616, Di Fazio.

dalla sua attività di impresa organizzata, la quale si concreta nei confronti del lavoratore, inteso come suo sottoposto e subordinato, legato da un contratto di lavoro.<sup>19</sup> Non solo, la responsabilità del datore di lavoro è tale da richiedere l'attuazione di misure dettate dalla «*particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica*», caratteristiche che impongono al datore un livello di protezione e prevenzione ben preciso, che persino la Corte di Giustizia ha definito come criterio della “massima sicurezza ragionevolmente praticabile”<sup>20</sup>. Negli anni sono intervenute pronunce della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione molto importanti, che hanno posto le basi per l'attuale disciplina vigente, la quale non può ovviamente ricondursi esclusivamente alla norma dell'art 2087 c.c. per la poca rilevanza che ha mostrato sull'aspetto prevenzionistico, ma è bene soffermarsi sul punto più a lungo in seguito, data la rilevanza della disposizione.

## **5. La sicurezza sul lavoro e la salute nella Carta Costituzionale.**

Certamente, il codice civile e l'art 2087 non possono esplicitarsi in modo adeguato se non esaminando la Carta Costituzionale che entrò in vigore il 1 gennaio 1948, in un'atmosfera ricca di polemiche e contrasti tipici del secondo dopoguerra. Il messaggio costituzionale fu molto chiaro sin dall'articolo 1: «*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro*». Le ideologie sottese rispecchiavano le istanze del popolo, in quanto era necessario un mercato carattere statalista, il cui nucleo fondamentale era rappresentato proprio dal lavoro.

Con la Costituzione vennero introdotti diversi principi a partire dai diritti inviolabili anche intesi nella loro dimensione lavorativa, quello di uguaglianza formale ma soprattutto sostanziale permettendo “*l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*”, per giungere all'articolo 4 Cost. nel quale il lavoro viene dapprima tutelato in quanto

---

<sup>19</sup> Cfr. L. Riva Sanseverino, *Debito di sicurezza e funzioni dell'ENPI*, 1956, « il contratto di lavoro rappresenta quindi, non tanto la fonte dell'obbligo, quanto la condizione necessaria perché l'obbligo divenga effettivo ».

<sup>20</sup> Cfr. Corte di Giustizia CE, 14 giugno 2007, causa C-127/05.

“diritto” e poi rappresentato come “*dovere*” di ogni cittadino che gli permetta di concorrere al “*progresso materiale o spirituale della società*”.

Si afferma il concetto del lavoro come organizzazione, tanto che la disciplina è contenuta principalmente nella parte dedicata ai rapporti economici, dall’articolo 35, 1° comma Cost., all’art. 39 e 41, 2° comma Cost., nei quali viene posta l’attenzione sulle rappresentanze e sui lavoratori, siano essi intesi come subordinati ovvero autonomi, ma anche sui datori di lavoro. La disciplina dell’articolo 35, 1° comma Cost. attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare «il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», creando così una struttura di garanzie finalisticamente rivolta alla protezione delle situazioni lavorative di soggezione e sottoprotezione<sup>21</sup>. La disciplina verrà poi ampiamente trattata nella successiva norma, la cosiddetta “Legge Biagi”, d.lgs. n. 276/2003, introduttiva di numerose tipologie contrattuali.<sup>22</sup> Le garanzie costituzionali fissano altri principi: nell’art 36 Cost. la proporzionalità della retribuzione, sia in relazione alla qualità che alla quantità del lavoro e in ogni caso «*sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa*», tutele per l’orario di lavoro, riposi settimanali e ferie. Nell’articolo successivo, l’attenzione si rivolge alla lavoratrice donna affinché possa godere degli «*stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore* » e in particolare alla lavoratrice madre per assicurare la sua funzione all’interno del nucleo familiare. Ma l’art 37 Cost. va anche oltre assicurando le condizioni per il lavoro dei minori, garantendo loro speciali norme e un minimo di età per l’accesso.

L’articolo 38 Cost. tratta invece l’aspetto previdenziale ed assistenziale che il nostro Stato garantisce, prevedendo mezzi e istituti predisposti per proteggere le categorie di lavoratori inabili, malati, minorati o bisognosi di assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, l’invalidità, la vecchiaia e la disoccupazione involontaria.

---

<sup>21</sup> Cfr. Corte Costituzionale n. 180/1984 e Corte Costituzionale n. 880/1988.

<sup>22</sup> Cfr. Con riferimento alle tipologie contrattuali si richiamano il lavoro ripartito, il lavoro interinale, la somministrazione di lavoro, M. Lai, *Diritto della salute e della sicurezza del lavoro*, Torino, 2010.

Una delle tematiche più rilevanti, è poi affrontata dagli articoli 39 e 40 Cost., i quali disciplinano rispettivamente il principio di libertà sindacale e il diritto di sciopero. L'articolo 39 in particolare ha sollevato un dibattito giurisprudenziale richiedendo numerosi interventi a causa del 4° comma che è rimasto sino ad oggi inattuato. La norma regola la libertà sindacale cercando di arginare le pretese delle organizzazioni sindacali che tuttavia hanno sempre preferito evitare intromissioni del potere statale nella contrattazione. La disposizione che appare come una delle più significative è riportata nell'articolo 41,1° comma Cost., ovvero il principio della libera «*iniziativa economica privata*»<sup>23</sup>. Al secondo comma aggiunge «*Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale*<sup>24</sup> o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana ». Il modello qui delineato vede come fulcro il diritto alla salute del lavoratore, la sua integrità fisica e psichica, che non può essere subordinata a scelte tecnico-organizzative e gestionali dell'imprenditore, sebbene quest'ultimo disponga della piena autonomia di organizzazione dell'attività produttiva. Nella contrapposizione di tutele offerte dal Legislatore, «la salute, quale fondamentale diritto del lavoratore ed interesse della collettività, non può essere considerata mero auspicio o una fase tendenziale dell'organizzazione produttiva, ma di quest'ultima costituisce una precisa condizione di esercizio»<sup>25</sup>. Nel sistema delineato dalla Carta Costituzionale per quanto concerne la sicurezza sul lavoro e l'aspetto sindacale e prevenzionistico, rientra anche l'articolo 46 Cost., rimasto tuttavia inattuato, con il quale si riconosce ai lavoratori il diritto «*a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende* ». Dalla norma sembrerebbe derivare una nuova posizione del lavoratore all'interno dell'azienda, certamente in veste di diretta partecipazione, che si contrappone alla

---

<sup>23</sup> Cfr. norma problematica e incerta nella sua interpretazione giuridica ,definita di «irriducibile poliedricità », A. Baldassarre, *Iniziativa economica privata*, 1971, Enciclopedia del diritto.

<sup>24</sup> Cfr. L'utilità sociale rappresenta il parametro con cui i diritti sanciti dall'articolo 41 Cost., trovano la attuazione e regolano l'attività economica. L'utilità sociale diventa limite per l'esercizio dell'attività economica del privato ma resta valida anche per lo Stato che non può oltrepassarla. Per un approfondimento sulla libertà d'impresa si rinvia a A. Sitzia, D. Sega, *Interventi*.

<sup>25</sup> Cfr. M.Lai, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Torino, 2006.

concezione storicamente condivisa di soggezione e subordinazione, al fine dell'evoluzione economica e sociale del lavoro.

## **6. La Riforma del Titolo V della Costituzione.**

In tale contesto si profila il nuovo assetto come modificato dalla revisione del Titolo V della Costituzione, intervenuta con legge 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato l'art 117 Cost. La nuova formulazione della norma prevede: «*Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] tutela e sicurezza del lavoro [...]. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*». Si genera così una struttura tripartita di materie: quelle riservate alla legislazione esclusiva statale, art 117, 2° comma; quelle di competenza concorrente, art 117, 3° comma, nella quale la potestà legislativa è affidata alle Regioni, lasciando però il rispetto dei principi fondamentali allo Stato; e quella di competenza esclusiva alle Regioni che residua dalle materie non espressamente riservate allo Stato, art 117, 4° comma. Limiti alla legislazione in queste materie restano stabiliti dal «*rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*» (art 117, 1° comma). E' poi da sottolineare che spetta alle Regioni e agli enti autonomi la potestà regolamentare.

Nel potere legislativo concorrente delle Regioni rientra anche la materia della «*tutela e sicurezza del lavoro*», espressione ritenuta ambigua e troppo generica; nel dettato costituzionale la tutela e la sicurezza vengono poi separate della salute che rappresenta una materia a parte.<sup>26</sup> A ben vedere però, la tutela e sicurezza del lavoro è un tema che non si presta alla legislazione concorrente, poiché necessita di un' applicazione uniforme sul territorio nazionale che solo lo Stato può assicurare, senza lasciare spazio a particolarismi regionali; inoltre in passato è già

---

<sup>26</sup> Cfr. Il carattere atecnico della parola "tutela" da contrapporsi alla "sicurezza", essendo queste due nozioni legate da un rapporto di genere-specie. CNEL, *La Riforma del Titolo V della Costituzione*, pronuncia n. 17, Roma, 2002., in tal senso anche *Diritto del lavoro e federalismo*, A.Stasi, 2004.

stata oggetto di intervento della Comunità Europea con numerose direttive, che hanno richiesto l'adozione di provvedimenti da parte dello Stato.<sup>27</sup> In questo ambito rientra anche l'applicazione dell'articolo 120 Cost., che dispone l'intervento del Governo nei casi «*di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria*» in modo da poter correggere eventuali normative in contrasto con gli obblighi europei. La legittimazione dell'intervento sostitutivo del Governo deriverebbe dal principio dell'interesse nazionale, sebbene sia scomparso dal testo dell'articolo a seguito della revisione<sup>28</sup> e non solo, perché al secondo comma è posto il limite all'ingerenza governativa, possibile solo per garantire l'«*unità giuridica ed economica*» dell'ordinamento. In questa ultima disposizione può quindi ritrovarsi il criterio al quale deve sottostare il potere di sostituzione del Governo, in osservanza del quale può derivare anche la regolazione del rapporto di lavoro e degli obblighi di sicurezza che, investendo il diritto privato, non può giustificare discipline diverse. Dello stesso parere è stata la Corte Costituzionale in una recente sentenza del 10 dicembre 2003, n. 359, la quale ha dato ampio potere alla legislazione regionale, persino in materie in cui non sono presenti principi imposti dall'ordinamento.<sup>29</sup> A tal proposito, il problema che rileva riguarda la tipologia di questi principi fondamentali riservati allo Stato, la loro formulazione non troppo generica che dovrà rispettare i dettami della Corte Costituzionale, la quale con la sentenza 7 dicembre 1994, n. 415 ha affermato che i principi dovranno desumersi dalla normativa vigente o da apposite disposizioni di legge. Tra le disposizioni da considerare per una giusta interpretazione dei principi, il legislatore ha posto la cosiddetta legge “la Loggia”, ovvero la Legge 5 giugno 2003, n. 131, che fornisce l'adeguamento del nostro ordinamento alla riforma del Titolo V della Costituzione. La norma ha previsto l'applicazione dei principi

---

<sup>27</sup> Cfr. M. Roccella, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista*, in *Lav.dir.*, 2001; e M.Lai, *Sicurezza del lavoro e riforma Titolo V della Costituzione*, all'interno di *Diritto del lavoro e federalismo*, A.Stasi, 2004.

<sup>28</sup> Cfr. G. Arrigo, *Osservazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione*.

<sup>29</sup> Cfr. sentenza della Corte Costituzionale sull'illegittimità della legge della Regione Lazio n. 116 del 2002, in tema di mobbing nei luoghi di lavoro.

fondamentali per arginare la potestà legislativa regionale come desumibili dalle norme vigenti, senza peraltro dimenticare di delegare al Governo un eventuale intervento per emanare decreti legislativi nelle materie di legislazione concorrente.<sup>30</sup> In questo quadro è tuttavia difficile definire i margini della effettiva competenza regionale e provinciale a poter legiferare, visti anche i casi passati in cui l'ingerenza statale si è fatta sentire per lo più per il recepimento di direttive europee, e considerando l'art 6 del D.lgs. 25/2002<sup>31</sup> che “per le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano che ancora non abbiano provveduto *per la parte di propria competenza* al recepimento della direttiva, si applichino le disposizioni previste dal D.lgs. n. 25/02 fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna Regione e Provincia autonoma”.<sup>32</sup>

L'attuale intervento delle Regioni nella materia della sicurezza del lavoro è costituita dalla legislazione prevenzionale, potendo esse ampliare il campo di applicazione della normativa predisponendone un miglioramento, nonché dalle politiche di incentivo delle garanzie di consulenza e assistenza a lavoratori e aziende, sviluppo della formazione dei prestatori d'opera<sup>33</sup>, e sostegno dei finanziamenti per la tutela degli infortuni a livello territoriale. I recenti interventi della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato hanno avvalorato il potere legislativo regionale in tale materia, che con il testo unico del 2008 ha ribadito l'applicazione anche alle Regioni e Province autonome della disciplina in esso contenuta.

Questo assetto risponde perfettamente a quei principi di sussidiarietà “*verticale e orizzontale*” sanciti dall'art. 118 Cost., il quale prevede un perfetto coordinamento tra interventi dello Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e attività di soggetti privati, anche associazioni e organismi paritetici.

---

<sup>30</sup> Cfr. art 1, 4° comma, legge 5 giugno 2003, n.131. L'articolo prevede inoltre che l'intervento sostitutivo del Governo sia da considerarsi alla stregua dell'intervento statale, facendo richiamo agli stessi principi per disciplinare l'intervento.

<sup>31</sup> Cfr. Il decreto legislativo n. 25/2002 ha recepito la direttiva europea n. 98/24/CE, sulla protezione da agenti chimici.

<sup>32</sup> Cfr. sul punto si fa riferimento a M.Lai, *Sicurezza del lavoro e riforma del Titolo V della costituzione*.

<sup>33</sup> Cfr. attraverso la promozione di apprendistato per la formazione e professione e percorsi di istruzione scolastica.

## 7. Il diritto alla salute (art. 32 Cost.)

Tra le norme costituzionali che si riferiscono alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, non possiamo trascurare l'articolo 32 Cost.: *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”*. Il diritto alla salute in quanto diritto fondamentale, rientra anche nella previsione dell'art 2 Cost. dei *diritti inviolabili dell'uomo* sia esso inteso come singolo che come collettività. La portata dell'articolo 32 Cost. è stata ampliata spesso dalla giurisprudenza, la quale ha ravvisato in esso non solo la garanzia dell'integrità psico-fisica ma anche la garanzia di *“ambiente di lavoro salubre”*.<sup>34</sup> L'importanza di questa disposizione fa sì che essa non rappresenti solo una norma programmatica ma sia dotata di efficacia diretta anche nei rapporti tra privati, attribuendo al soggetto tutelato un diritto soggettivo costituzionalmente rilevante.<sup>35</sup> Il diritto alla salute contenuto nella Carta Costituzione, pone le premesse per una disciplina della tutela del lavoro e in particolar modo della parte debole del rapporto di lavoro, cioè il lavoratore, senza la quale non potremmo avere oggi standard elevati di garanzie, protezioni e prevenzioni dell'attività lavorativa. Ispirandosi al principio solidaristico, il diritto alla salute è un *“diritto sociale”*, il quale non si realizza soltanto nel fine *“pubblicistico”*, essendo ormai superata questa lettura<sup>36</sup>, ma si configura *“come diritto fondamentale [...], è da ricomprendere certamente tra le situazioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione”*.<sup>37</sup>

In quanto diritto fondamentale, il bene salute si caratterizza di connotati quale l'assolutezza, l'irrinunciabilità e l'invulnerabilità. Espressione di queste caratteristiche sono certamente la tutela avverso minacce, pericoli e violazioni, ma la protezione offerta coinvolge anche l'assenza di libertà di poter predisporre

---

<sup>34</sup> Cfr. vedi sul punto Corte di Cassazione, S.U., 6 ottobre 1979, n.5172.

<sup>35</sup> Cfr. Smuraglia, *Tutela della salute*, Roma, 1991.

<sup>36</sup> Cfr. come ha chiarito la Corte Costituzionale nelle sentenze n. 202/1991; n. 559/1987; n. 184/1986; n. 88/1979.

<sup>37</sup> Cfr. tra le altre, Corte di Cassazione, sentenze n. 999/1973; sent. n. 3164/1975; sent. n. 1796/1976.

del proprio corpo<sup>38</sup>, l'indisponibilità, che rappresenta il livello più ampio di garanzia offerta. In questa indisponibilità e assolutezza rientra anche la legittimità di norme che impongono i trattamenti sanitari obbligatori, i quali permettono al cittadino di godere di prestazioni positive, entro i limiti imposti dallo stesso legislatore il quale opera un "*bilanciamento fra i valori costituzionali e la commisurazione degli obiettivi conseguentemente determinati alle risorse esistenti*"<sup>39</sup>. La tutela viene offerta anche ai cittadini in disagiate condizioni economiche e a chi percepisce una pensione di vecchiaia, i quali godono delle prestazioni sanitarie in maniera gratuita, poiché lo Stato così facendo, persegue il suo obiettivo di rendere effettivo l'esercizio del diritto.

Il diritto alla salute si è rivelato nel tempo, un punto fondamentale della tutela del lavoratore e della sicurezza sul lavoro, ha ricevuto sempre maggior attenzione anche dall'ordinamento comunitario che ha previsto standard in tal senso, e la disciplina è poi stata posta anche al centro del "testo unico della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro".

## **8. La tutela prevenzionistica degli anni '50: D.P.R n. 547/1955 e D.P.R. n. 303/1956.**

All'interno del sistema prevenzionistico si colloca la nascita del Corpus normativo antinfortunistico, nato dalla legge delega 12 febbraio 1955, n. 51, che permise al Governo l'emanazione di diversi decreti. Dalla legge delega, la quale mirava alla creazione di una disciplina generale e speciale, restarono però esclusi alcuni settori produttivi, come il settore ferroviario, postale e delle telecomunicazioni, dei trasporti, anche marittimi, delle cave e miniere.

Lo sforzo richiesto per l'emanazione di questo Corpus non era di poco conto dato che la materia dell'infortunio e dell'igiene nei luoghi di lavoro risultava ancora molto scarna, proprio con riferimento al particolare contesto storico post-bellico

---

<sup>38</sup> Cfr. art 5 codice civile del 1942: "*gli atti di disposizione del proprio corpo sono vietati quando cagionino una diminuzione permanente dell'integrità fisica, o quando siano altrimenti contrari alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume*".

<sup>39</sup> Cfr. Corte Costituzionale sent. n. 218/1994 e sent. n. 304/1994.

nel quale ci troviamo. Il tema infortunistico, per quanto fosse stato trattato in precedenza, (si ricordi l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria nel 1898 e la creazione dell' INAIL, Istituto Nazionale per l' assicurazione contro gli infortuni sul lavoro) richiedeva una nuova disciplina più dettagliata sui mezzi e attrezzature, cautele, metodi di controllo e condizioni che rendessero possibile la prevenzione di infortuni e malattie professionali, con maggior attenzione ai lavori ritenuti pericolosi e all'impiego di sostanze nocive per l'uomo e per l'ambiente.

Le disposizioni di maggior rilievo emanate grazie alla legge delega furono il d.p.r. 27 aprile 1955, n. 547 che disciplinava la prevenzione degli infortuni sul lavoro, poi integrato dal d.p.r. 18 marzo 1956, n. 302, norme riguardanti l'impiego di materiali esplosivi ed abrasivi; il d.p.r. 7 gennaio 1956, n.164, relativo agli infortuni sul lavoro nel settore delle costruzioni e, infine il d.p.r. 19 marzo 1956, n. 303, recante norme in materia di igiene del lavoro. Con questi decreti mutò radicalmente la visione dell'infortunio sul lavoro, poiché poneva obblighi in capo al datore, individuandolo come destinatario delle norme, ma introdusse anche le figure dei dirigenti, preposti, costruttori e commercianti di macchine e soprattutto i lavoratori come beneficiari della tutela<sup>40</sup>. Siamo però ancora lontani dal poter affermare l'esistenza di un diritto soggettivo alla sicurezza in capo al lavoratore, tuttavia l'impostazione di questi decreti era tale da richiedere specifici accorgimenti e provvedimenti di natura tecnica che il datore di lavoro doveva adottare, difatti le norme imposte possono essere considerate tassative, non solo affidate alla prudenza e diligenza dell'imprenditore. Il tipo di sicurezza prospettata dai decreti perciò può definirsi "tecnologica" in quanto si rivolgeva prevalentemente al settore industriale, tralasciando il settore agricolo al quale l'applicazione della normativa veniva adattata grazie ai principi generali, garantendo quindi ai lavoratori agricoli un minimo di tutele.

---

<sup>40</sup> Cfr. M.Persiani e M. Lepore, *Il nuovo diritto della sicurezza del lavoro*, Torino, 2012.

L'importanza di queste norme, non si ridusse però a questo: vennero introdotte per la prima volta nuove figure, quali i dirigenti e i preposti, che furono assimilati alla figura del datore di lavoro, poiché avevano il compito di sostituire l'imprenditore e di poter impartire ordini ai lavoratori. Funzione dei preposti, dei dirigenti e del datore di lavoro era anche l'informazione riguardo ai rischi specifici nei quali potevano incorrere i lavoratori<sup>41</sup>, ciò non comportava però un obbligo sproporzionato, perché l'imprenditore doveva porre a disposizione del prestatore di lavoro tutte le informazioni riguardanti i rischi generici che egli poteva riscontrare nella propria attività relativamente all'uso di specifici macchinari.<sup>42</sup> La ripartizione dei compiti del datore di lavoro introdotta dai D.P.R. del 1955 e del 1956, rappresenta una prima individuazione della responsabilità di quest'ultimo nell'organizzazione del lavoro, dalla quale deriva poi la tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, poiché il potere direttivo esercitato dal datore fa sì che egli ne risponda giuridicamente.

L'intero sistema normativo disciplinato dai decreti in questione è rimasto vigente fino all'introduzione del Testo Unico n. 81/2008, e poi modificato dal decreto correttivo n. 106/2009, il quale ha abrogato e sostituito le disposizioni di queste norme.

## **9. Lo Statuto dei lavoratori ( L. n. 300/1970)**

La normativa italiana negli anni '60 e '70 ha visto uno sviluppo notevole nella materia della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro con l'introduzione dello Statuto dei lavoratori e della riforma sanitaria. Il percorso della sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro è andato sempre di pari passo con la crescita del potere della contrattazione all'interno delle aziende, in quanto è stata proprio l'organizzazione sindacale ad avere dato lo slancio per una tutela più

---

<sup>41</sup> Cfr. L'art. 4, del D.P.R. 303/1956 stabilisce: *"i datori di lavoro, i dirigenti ed i preposti devono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, ... b) rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti e portare a loro conoscenza i modi di prevenire i danni derivanti dai rischi predetti".*

<sup>42</sup> Cfr. Corte Cass. Pen., 24 marzo 1981, in Riv. Pen., 1982.

consapevole dei lavoratori, non solo a livello contrattuale, ma sotto ogni profilo inerente il rapporto di lavoro, dunque anche la sicurezza di esso.

È stato proprio lo Statuto dei lavoratori che ha permesso la crescita della contrattazione a livello decentrato, grazie principalmente all'articolo 19, il quale prevedeva, e prevede ancora oggi nonostante alcune modifiche, la possibilità di creare rappresentanze sindacali aziendali, in modo da rafforzare il potere contrattuale del sindacato rispetto al potere datoriale storicamente più forte. Avendo evidenziato l'importanza delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, anche nell'ambito del controllo e della tutela della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, il legislatore dell'epoca ha cercato di eliminare l'idea dell'organizzazione del lavoro come "variabile indipendente" rispetto alla sicurezza del lavoro<sup>43</sup>.

La legge 300/1970 ha avuto il grande merito di aver legittimato il potere sindacale anche in materia antinfortunistica, per la quale la norma di riferimento è l'articolo 9 il quale riporta « *I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica* ».

È chiaro che questa norma risulta essere diversa dalla precedenti, in quanto introduce una novità: il diritto alla sicurezza e alla prevenzione dei lavoratori non è inteso solo come diritto soggettivo in capo ad ognuno di essi, ma viene inteso in quanto collettività dei lavoratori<sup>44</sup>, sia esso riferito alla totalità dei lavoratori in azienda che a gruppi di essi, riuniti da uno stesso interesse collettivo.

La prima parte dell'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori parla poi di "diritto di controllo" dei lavoratori sul tipo di misure adottate dall'imprenditore per il fine

---

<sup>43</sup> Cfr. L. Montuschi, *Diritto alla salute ed organizzazione del lavoro*, Milano, 1986.

<sup>44</sup> Cfr. In merito a tale argomento la dottrina si è più volte pronunciata qualificando i diritti soggettivi alla sicurezza e salute dei lavoratori come diritti potestativi, in quanto tali, essi possono essere fatti valere solo dal lavoratore, lasciando in una situazione di soggezione il datore di lavoro. F. Bianchi D'Urso, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Napoli, 1980.

prevenzionistico e sul rispetto della normativa, facendo sorgere nel datore di lavoro l'obbligo di adeguare le strutture e le tutele alle norme di legge, ma egli deve consentire anche ai lavoratori il potere di controllo permettendo la conoscenza e l'informazione sulle tipologie di rischi a cui essi sono esposti. Per quanto riguarda l'informazione ai lavoratori e alle loro rappresentanze, essi devono ricevere entro un tempo utile tutte le notizie che possano permettere loro il potere di controllo, il quale non ha elementi di congiunzione con il potere di controllo assegnato agli organi di vigilanza.<sup>45</sup> La norma quindi abbandona la precedente visione del datore di lavoro quale unico soggetto responsabile della tutela antinfortunistica, poiché spetta anche ai prestatori di lavoro e alle loro "rappresentanze" salvaguardare la propria salute.<sup>46</sup> All'articolo 9 dello Statuto va riconosciuto il compito di sostegno della tutela prevenzionistica, ma soprattutto deve considerarsi la sua portata innovativa rispetto alla «ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee» di sicurezza, da intendersi quindi come attività di studio e analisi delle apparecchiature tecniche, di cui se ne occupano i lavoratori con l'ausilio di esperti e organi pubblici.<sup>47</sup> È tuttavia ancora discusso se la promozione delle misure per la sicurezza, essendo rivolta ai lavoratori, sia riferita anche alle rappresentanze di questi e se ciò comporti un diritto soggettivo azionabile giudizialmente, certo è che l'articolo 9 dello Statuto legittima l'azione della contrattazione collettiva, sia nell'aspetto dell'adesione dei lavoratori alle organizzazioni e alla relativa partecipazione di queste all'attuazione delle misure di sicurezza in azienda, che all'aspetto del riconoscimento anche giudiziale dei diritti della collettività dei lavoratori.

---

<sup>45</sup> Cfr. v. sul punto G. Persico, *Tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, la nuova fase*, in Riv. it. Dir. Lav., 1982; e M. Lai, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Torino, 2006.

<sup>46</sup> Cfr. Sul punto la Corte di Cassazione ha detto che l'attività di controllo dei lavoratori « non esclude, peraltro, il potere dell'organo rappresentativo dei gruppi di lavoratori interessati di ricorrere, al fine di esercitare i diritti in questione, all'assistenza di tecnici e di esperti di varie discipline, esterni alle comunità di lavoro, ove ciò sia consentito dagli accordi interni fra lavoratori e rappresentanza ». Cass. 5 dicembre 1980, n. 1980; dello stesso avviso anche Cass. 13 settembre 1982, n. 4874.

<sup>47</sup> Cfr. La linea interpretativa deriva dall'intervento della legge di riforma del sistema sanitario, l. n. 833/1978.

Nonostante l'importanza della norma, la giurisprudenza si è interrogata e ha espresso opinioni discordanti sull'eventuale abrogazione tacita dell'articolo 9 dello Statuto dei lavoratori in seguito all'emanazione del decreto legislativo n. 626 del 1994. Nello specifico, parte della dottrina ha affermato la tesi dell'abrogazione tacita poiché il decreto legislativo n. 626 riprende la stessa materia trattata dall'articolo 9 dello Statuto, tesi che invece non è stata condivisa da altri autori dato che l'abrogazione tacita della norma dello Statuto dei lavoratori contrasterebbe con i principi stessi della direttiva quadro n. 89/391, cioè la norma che ha dato origine allo stesso d.lgs. n. 626/1994, nonché con la legge delega n. 142/1992.

Anche la giurisprudenza si è espressa in merito, avallando la seconda tesi, quindi anti-abrogazione della norma, poiché non vi è l'identità di materie trattate, in quanto abrogando l'art 9 dello Statuto dei lavoratori, questi rimarrebbero privi di tutele collettive ed individuali.<sup>48</sup>

Ai fini dell'applicazione della disciplina contenuta nell'articolo 9, si è però riscontrata la poca rilevanza data nella pratica sia alla prima parte della norma, che è stata poco utilizzata, sia soprattutto la seconda parte della norma che invece è rimasta addirittura inattuata; difatti l'articolo *«ha funzionato solo nella direzione promozionale o di sostegno dell'azione sindacale»*<sup>49</sup>.

## **10. L' intervento della normativa Europea nella sicurezza del lavoro.**

Un vero salto di qualità nella materia della sicurezza e salute sul lavoro si ebbe grazie allo slancio europeo a partire dagli anni '80 con l'emanazione di numerose direttive. Tuttavia in Europa le basi della normativa erano già presenti; difatti sin dall'istituzione della CECA, cioè la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio si era data rilevanza alla materia. Successivamente con il Trattato costitutivo della Comunità Europea, detto anche Trattato di Roma firmato dai Paesi fondatori il 25 marzo 1957, era stato posto l'obiettivo del miglioramento

---

<sup>48</sup> Cfr. Corte di Cassazione, 9 ottobre 1997, n. 9808.

<sup>49</sup> L. Montuschi, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, 1986.

delle condizioni di lavoro all'interno delle industrie, ma ancora l'attenzione del legislatore europeo era rivolta più all'ambito economico, alla creazione di un mercato comune e della circolazione delle merci, che a quello umanitario. Sempre nello stesso anno, nel 1957 venne fondata l'Euratom, l'organizzazione internazionale per il coordinamento delle energie nucleari tra gli Stati, con la quale ci si poneva tra gli obiettivi il miglioramento economico e sociale, lo sviluppo dell'occupazione e il progresso delle condizioni di vita dei lavoratori attraverso la sicurezza nei luoghi di lavoro. L'intervento che ha dato rilievo alla disciplina umanitaria, per la libera circolazione dei cittadini e il coordinamento delle politiche sociali interne agli Stati, è stata l'adozione del "Programma d'azione sociale" del 1974, il quale ha trattato anche l'ambito lavorativo e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Per quanto concerne poi l'igiene e la tutela della salute, è stato costituito un Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la salute, formato dai rappresentanti degli Stati membri al fine di produrre normativa<sup>50</sup> in tali materie.

La riforma più significativa però è avvenuta solo nel 1987 con l'Atto Unico Europeo, volto a disciplinare il libero mercato di merci e capitale umano nell'ottica della creazione di uno "spazio europeo". Elemento essenziale per gli obiettivi prefissati dall'atto era l'uniformazione delle strutture politiche degli Stati membri per l'applicazione omogenea della legislazione in materia di sicurezza. Le problematiche che coinvolgevano la sicurezza e la salute sul lavoro erano aggravate dalle differenti condizioni di vita e di lavoro all'interno degli Stati, benché il Trattato di Roma prevedesse già agli articoli 117 e 118 il "*miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera*" e "*l'istituzione della Commissione per promuovere la collaborazione tra gli Stati nel campo sociale*". L'Atto Unico difatti ha modificato gli articoli 100 e 118 del Trattato di Roma, intervenendo così sul processo decisionale del Consiglio Europeo per quanto concerne le materie sociali, ha permesso quindi la

---

<sup>50</sup> Cfr. Le scelte normative adoperate nelle materie della sicurezza salute e igiene nei luoghi di lavoro sono rappresentate soprattutto regolamenti e direttive, in particolare di queste ultime il legislatore ne ha fatto molto uso (si vedano le direttive negli anni '89 e '90).

maggioranza qualificata e non più l'unanimità. Questa modifica è stata determinante per accelerare il processo decisionale nelle materie interessate, ed esempio di ciò è stata l'ampia legiferazione degli anni '80 e '90 grazie all'utilizzo dello strumento delle direttive. L'Atto Unico ha conferito la natura di principale mezzo di produzione normativa alle direttive<sup>51</sup> poiché permettono all'Unione di conseguire i propri obiettivi attraverso disposizioni vincolanti, le quali verranno poi recepite negli ordinamenti venendo trasposte in atti di legge o aventi forza di legge, viene perciò ritenuto lo strumento più appropriato per armonizzare le diverse discipline interne degli Stati membri; eliminando le disparità, costituisce dunque una misura di prevenzione e di eliminazione del "dumping sociale".<sup>52</sup>

Una tra le prime direttive emanate per quanto concerne il diritto del lavoro è stata la direttiva quadro n. 1107/1980, modificata dalla direttiva n. 642/1988, riguardante la protezione dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante le ore di lavoro. Le successive direttive del 1989 n. 391 e n. 392 sono state poi molto importanti: trattando la sicurezza e salute dei lavoratori queste hanno costituito un livello di protezione basilare che si è poi evoluto con le ulteriori direttive particolari che hanno trattato temi come: i macchinari utilizzati nelle fabbriche, attrezzature varie sul lavoro, i cantieri, le lavoratrici gestanti e puerpere, cave e miniere. In particolare la direttiva n. 392/89 ha disposto il riavvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni dei Paesi dell'Unione sul tema delle attrezzature e macchinari utilizzati nelle industrie.

La Comunità oggi affronta i problemi esistenti in questi ambiti, mirando all'armonizzazione e alla parificazione delle tutele dei lavoratori, sia in merito agli infortuni sul lavoro e al loro eccessivo costo, in riferimento all'ambiente di

---

<sup>51</sup> Cfr. Le direttive adottate possono essere di due tipologie: *direttive quadro*, che lasciano più ampio spazio di regolazione agli Stati essendo più generiche, e le *direttive dettagliate*, mirate a disciplinare specifiche materie.

<sup>52</sup> Cfr. La comunità adotta disposizioni che prevedono requisiti minimi in materia di condizioni di lavoro, ovvero le direttive, in modo che resti agli Stati l'azione di completamento della disciplina in base alle loro esigenze. Sul punto F. Fedele e A. Morrone, *La sicurezza sul lavoro per argomenti*, Roma, 2010.

lavoro e con riguardo alle condizioni normative tecniche dei diversi Stati.<sup>53</sup> L'obiettivo viene perseguito attraverso prescrizioni minime, lasciando quindi intatto il potere discrezionale statale di legiferare in tale campo, con l'unica deroga sull'incidenza della Commissione, alla quale è permesso fare proposte in materia di sanità, sicurezza e protezione dell'ambiente. Ad accelerare la produzione normativa negli anni '90 sono stati i dati allarmanti riportati dalla Commissione Europea nel 1998 "più di 5.500 lavoratori sono morti a causa di infortuni sul lavoro e 4,8 milioni di infortuni hanno portato un'inabilità al lavoro superiore a tre giorni".<sup>54</sup>

Le prospettive dell'Unione sono poi proseguite nell'ambito di "Strategie europee", nelle quali la comunità predefiniva gli obiettivi da raggiungere e le misure da attuare per uno sviluppo e miglioramento della salute e sicurezza del lavoro. La prima che affrontò queste tematiche, fu la "Strategia Europa 2002-2006" la quale ha progressivamente sensibilizzato l'intero spazio europeo alla materia prevenzionistica sia alla luce degli infortuni e malattie professionali, sia relative alle problematiche occupazionali, e quelle delle piccole e medie imprese, dei cambiamenti nelle forme di lavoro, tipiche ed atipiche. Una seconda Strategia è intervenuta per gli anni 2007-2012 ed ha riscontrato una risposta positiva all'interno della sicurezza nei luoghi di lavoro, guardando alla diminuzione degli infortuni ma preoccupandosi dei livelli di occupazione in calo e alle nuove malattie derivanti dall'uso di materiali e agenti chimici e biologici.

La nuova proposta è stata presentata dal Consiglio dell'Unione il 7 dicembre 2012 e ha elaborato una nuova programmazione dal 2013 al 2020, detta appunto "Strategia Europa 2020". E' stata prevista una sezione apposita per la materia della salute e sicurezza sul lavoro, che nel corso degli anni ha assunto un ruolo di rilievo sempre crescente anche negli obiettivi europei. L'impegno dell'Unione è indirizzato ad arginare le malattie professionali "nuove", derivanti da agenti chimici e campi elettromagnetici, nonché ad elaborare nuovi provvedimenti

---

<sup>53</sup> Cfr. vedi sul punto l' articolo 118° paragrafi 1-2-3 del Trattato CEE.

<sup>54</sup> Cfr. Serena Angioli, *La sicurezza sul lavoro nelle fonti comunitarie*, all'interno di *La sicurezza sul lavoro per argomenti*, Francesca Fedele e Adriano Morrone, 2010.

finalizzati alla tutela dei lavoratori da agenti cancerogeni e mutageni<sup>55</sup> con un'attenzione particolare anche alle lavoratrici donne e madri, in stato di gravidanza o allattamento.

La necessità di rendere sempre più efficienti, incisive e uniformi le discipline interne nei vari paesi dell'Unione ha fatto sì che essa se ne occupi con sempre maggior attenzione, mirando ad obiettivi concreti attraverso una politica promozionale europea in tema di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, migliorando anche le campagne di informazione ai lavoratori per arginare il fenomeno degli infortuni sul lavoro e favorire l' "*acquis communautaire*".

Sullo spinta dei provvedimenti europei degli anni '89 e '90 il sistema di sicurezza globale ha avuto un progresso notevole, proprio iniziando con la direttiva n. 89/391/CEE. Possiamo affermare che questa è stata la direttiva "madre" alla base dei successivi provvedimenti, i quali hanno sviluppato la disciplina<sup>56</sup>. La direttiva si divide in due sezioni: una parte dedicata agli obblighi dei datori di lavoro e l'altra a quelli dei lavoratori<sup>57</sup>, ma vengono trattati anche l'obbligo di prevenzione a carico di soggetti esterni all'impresa, la redazione del documento di valutazione dei rischi e l'individuazione delle misure e cautele da adottare a scopo prevenzionistico, fino all'informazione e la formazione dei lavoratori in materia di sicurezza.<sup>58</sup>

Questa situazione di evoluzione a livello europeo non poteva non trasmettersi anche negli ordinamenti dei Paesi interni all'Unione, e sebbene si fosse ancora lontani dalla consapevolezza che ad una evoluzione dei sistemi tecnologici

---

<sup>55</sup> Cfr. La proposta è volta a modificare la direttiva 2004/37/CEE. Vedi sul punto "QuotidianoSicurezza".

<sup>56</sup> Cfr. le direttive specifiche che hanno avuto seguito da queste sono state otto tra gli anni '89 e '90: n.89/654, prescrizioni minime di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro; n. 89/656, prescrizioni minime per l'uso dei DPI; n. 89/655, requisiti minimi di sicurezza e salute per l'uso delle attrezzature di lavoro; n.90/269, prescrizioni minime per la movimentazione manuale dei carichi; n.90/270, prescrizioni minime per l'uso di videoterminali; n.90/394, protezione dei lavoratori contro i rischi da esposizione ad agenti cancerogeni; n.90/679, protezione dei lavoratori contro i rischi da agenti biologici. V. sul punto [www.ispel.it](http://www.ispel.it).

<sup>57</sup> Cfr. Gli obblighi posti in capo al datore di lavoro riguardano la sua funzione di garante della sicurezza nei luoghi di lavoro, egli è inoltre il responsabile di eventi che possano derivare dal mancato rispetto dell'obbligo di sicurezza; dal canto loro, i lavoratori però hanno l'obbligo di salvaguardare la loro salute e sicurezza proprie e degli altri. A. Morrone, *Diritto penale del lavoro*, Milano, 2005.

<sup>58</sup> L. Galantino, *Diritto comunitario del lavoro*, Torino, 2001.

globali dovesse corrispondere l'innovazione della disciplina prevenzionistica e soprattutto gli Stati e le imprese non erano ancora pronti dall'affrontare questi costi per sostenere il benessere collettivo.

L'attivismo europeo degli anni '90, tuttavia, ha modificato le concezioni ormai stantie legate alla sicurezza, innovando profondamente la materia ed avendo una buona risposta a livello nazionale per quanto riguarda l'esecuzione delle direttive. Oltre alla già ricordata direttiva 89/391/CEE, è stata adottata la direttiva 91/383, la quale completa il quadro della disciplina, poiché fissa i principi per l'informazione, la formazione e il controllo medico dei lavoratori, in particolare avendo riguardo a quei lavoratori con contratto a tempo determinato e ai lavoratori somministrati i quali spesso non godevano degli stessi livelli di protezione garantiti ai loro colleghi con contratto a tempo indeterminato. All'articolo 2 di tale provvedimento, viene poi sancito il rispetto della già citata direttiva 89/391/CEE, la quale trova applicazione anche per i lavoratori a tempo determinato. La struttura delineata da queste e altre direttive dell'Unione Europea rappresentava una disciplina omogenea che fondava i principi e gli obblighi il cui rispetto veniva garantito dapprima dalla figura del datore di lavoro, inteso come garante e responsabile degli eventi dannosi, e in secondo luogo dai lavoratori stessi i quali venivano informati e formati in modo tale da salvaguardare la loro sicurezza e salute.<sup>59</sup>

## **11. Il recepimento delle direttive europee: il d.lgs. n. 626/1994.**

È in questo contesto che si inserisce la disciplina di recepimento della direttiva n. 89/391<sup>60</sup>, il d.lgs (ancora una volta il legislatore italiano sceglie questo strumento di attuazione) n. 626 del 1994<sup>61</sup> il quale ha inciso profondamente la normativa

---

<sup>59</sup> Cfr. Serena Angioli, *La sicurezza sul lavoro nelle fonti comunitarie*, all'interno di *La sicurezza sul lavoro per argomenti*, F. Fedele e A. Morrone, Roma, 2010.

<sup>60</sup> Cfr. Le norme disposte dalla direttiva 89/391/CEE fissano degli standard i quali non permettono un calo delle tutele; in particolare l'articolo 1, paragrafo 3 dispone che « questa non pregiudica le disposizioni nazionali e comunitarie, vigenti o future, che sono più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro ».

<sup>61</sup> Cfr. Oggi è stato abrogato dal d.lgs. n. 81/2008.

italiana della sicurezza sul lavoro che era rimasta ferma al tipo di prevenzione tecnologica dei d.p.r. del 1955 e 1956. Questo decreto interviene ormai tardivamente, quando cioè il termine per attuare la direttiva europea era ormai scaduto ma ha permesso al legislatore italiano di recepire sulla scia di questa altre norme in materia in tempi più o meno brevi.<sup>62</sup> Il decreto n. 626 non interviene però abrogando la precedente disciplina, la mantiene in vigore, in quanto esso riprende e specifica i precedenti istituti e principi, ma ne introduce anche di nuovi, creando un nuovo sistema di sicurezza e prevenzione “soggettiva”. Il nuovo decreto muove dà una prospettiva più tecnica e specifica delle precedenti norme, per quanto abbia una portata generale, coinvolgendo tutti i settori produttivi. Tra gli aspetti più innovativi sicuramente vanno ricordati la previsione di obblighi di valutazione del rischio, la sorveglianza sanitaria con l’introduzione del medico competente, l’informazione e la formazione dei lavoratori, con un nuovo ruolo attribuito al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Rls).<sup>63</sup> Il decreto n. 626 ha anche fissato un tipo di tutela del lavoratore molto simile all’autotutela, perché per la prima volta ha disposto l’obbligo di sicurezza a carico del datore ma anche obblighi in capo al lavoratore il quale «*deve prendersi cura della propria sicurezza*»; inoltre con l’avvento di questa norma si ha il definitivo passaggio dalla prevenzione cosiddetta tecnologica<sup>64</sup>, nella quale le macchine erano al centro dell’interesse del legislatore, ad un sistema dove l’uomo è al centro della tutela prevenzionistica. La nuova prevenzione obbliga il datore di lavoro a creare tutta una struttura capace di salvaguardare la sicurezza e la salute dei lavoratori, in primo luogo disponendo le misure da adottare a livello tecnico e in secondo luogo sensibilizzando la

---

<sup>62</sup> Cfr. si pensi al d.lgs. n. 359/1999, sull’uso delle attrezzature di lavoro; al d.lgs. n. 66/2000, sulla protezione contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni; al d.lgs. n. 25/2002 e al d.lgs. n. 233/2003 i quali prevedono la protezione contro rischi derivanti da agenti chimici e atmosfere esplosive.

<sup>63</sup> M. Persiani e M. Lepore, *Il nuovo diritto della sicurezza del lavoro*, Torino, 2012.

<sup>64</sup> Cfr. La prevenzione cosiddetta tecnologica è stata abrogata in seguito al D.lgs. n. 106/2009, decreto correttivo del TU n. 81/2008.

coscienza del prestatore di lavoro e coinvolgendolo attraverso la sua informazione e formazione.

L'intero sistema delineato dal decreto n. 626/1994 fa tuttavia riflettere, in quanto queste norme specifiche, necessitano di una partecipazione attiva sia del datore di lavoro che dei lavoratori, facendo leva sull'affidamento reciproco, modello che tuttavia « mal si adatta ad un modello di relazioni industriali, quale quello italiano, ancora in gran parte caratterizzato dal conflitto e dallo scambio negoziale ».<sup>65</sup>

## **12. La sicurezza nei luoghi di lavoro e la salute nell'ordinamento internazionale.**

La sicurezza del lavoro e soprattutto il diritto alla salute hanno rappresentato elementi importanti anche nel panorama internazionale. Iniziando dal primo dopoguerra, emerse subito la necessità tra i Paesi negozianti del trattato di pace di creare un'organizzazione che si occupasse del miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori. Fu così creata nel 1919 l'Organizzazione Internazionale del lavoro (OIL), la quale grazie a numerosi negoziati, garantiva l'applicazione da parte delle nazioni delle tutele; in più l'Oil riusciva a riunire al suo interno sia i lavoratori che i datori di lavoro e il Governo, in modo da coordinare la loro attività per il perseguimento di obiettivi comuni garantendo un piano di eguaglianza. L'Ufficio Internazionale del Lavoro, meglio noto come BIT (Bureau International du travail) è il principale responsabile della promozione del progresso sociale e sviluppo delle convenzioni con i diversi Paesi, fissando gli obiettivi comuni. Viene richiesta agli Stati, nell'ambito delle convenzioni, la più ampia collaborazione, in quanto essi devono sottoporre al "veto" dell'organo legislativo, il tipo di accordo raggiunto con l'Organizzazione e solo in seguito ad un esito positivo di questa procedura i diversi Paesi si impegneranno a ratificare le intese raggiunte, attuandole grazie alle collaborazioni con le amministrazioni

---

<sup>65</sup> Cfr. M. Lai, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Torino, 2006.

coinvolte. L'attività dell'Oil è posta in essere principalmente con due strumenti: le convenzioni e le raccomandazioni, tutti provvedimenti che non hanno un valore obbligatorio, sebbene le convenzioni siano dotate di maggior forza vincolante, non producono effetti diretti negli ordinamenti statali.<sup>66</sup>

La prima Conferenza Internazionale del Lavoro inerente alla materia risale al 1919 e fu tenuta a Washington. In quella sede venne affrontato principalmente l'aspetto dell'ispezione del lavoro e i relativi servizi d'igiene, al fine di prevedere la creazione nelle aziende di un sistema di salvaguardia della salute e dell'ambiente di lavoro, mirando ad eliminare abusi ed elusioni delle tutele. Nel corso degli anni le convenzioni Oil divennero sempre più numerose e affrontarono tutti gli argomenti delle condizioni di lavoro<sup>67</sup>, con particolare riguardo alla materia dell'ispezione sul lavoro sia nel commercio, nell'industria che nell'agricoltura. L'unico limite ad una disciplina veramente incisiva in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro è stato l'utilizzo di uno strumento poco invasivo del potere legislativo statale, poiché “ se una convenzione non ottiene il consenso dell'autorità o delle autorità nella competenza delle quali rientra la materia, lo Stato membro non avrà alcun obbligo, escluso quello di fare rapporto all' Ufficio Internazionale sullo stato della propria legislazione ..., esponendo le difficoltà che impediscono o ritardano la ratifica di tale convenzione” (art 19).

Le norme internazionali così come quelle europee hanno sempre spinto gli Stati a tutele sempre maggiori, innalzando il livello degli standard soprattutto nella materia della salute e della sicurezza sul lavoro, intesa anche come sicurezza tecnologica dovuta all'utilizzo sempre più elevato dei macchinari e al loro sviluppo tecnico. Certamente in questo clima, il legislatore italiano non poteva rimanere inerme, era necessario infatti, una riforma e riordino dell'intero sistema

---

<sup>66</sup> Vedi sul punto R. Fabozzi, *La tutela della salute nel rapporto di lavoro*, Milano, 2002.

<sup>67</sup> Cfr. Tra le convenzioni che si sono susseguite le più importanti sono state: la convenzione n. 20 del 1923 sui sistemi di ispezione del lavoro; n. 81 del 1947 trattava l'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio; n. 129 del 1969 sull'ispezione del lavoro nel campo dell'agricoltura. v. sul punto [www.ILO.org](http://www.ILO.org).

al fine di adeguare la normativa alla continua evoluzione del rapporto di lavoro e delle relative tutele di esso.

### **13. La legge delega n. 123/2007.**

Il provvedimento tanto atteso è giunto nel 2007, dopo che già la legge 29 luglio 2003, n. 229 non aveva ottenuto i risultati sperati, con la legge delega del 3 agosto 2007, n. 123, intitolata “Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa”. Questa legge che ha delegato il Governo all’emanazione di uno o più decreti non è stata certo una novità in quanto già nel 1978<sup>68</sup>, oltreché nel 2003, era intervenuto un tale provvedimento in occasione della riforma del sistema sanitario, ma i Governi dell’epoca non avevano saputo sfruttare a pieno questa possibilità<sup>69</sup>. Nel corso della XIV legislatura addirittura era stato approvato dal Senato un TU sulla sicurezza nei luoghi di lavoro ma a causa di controversie sorte in ragione del riparto di competenze Stato-Regioni, era stato poi ritirato dal Governo. Proprio in ragione di queste precedenti esperienze, la legge delega del 2007 veniva inizialmente vista con sfiducia, a causa della sua portata innovativa che, era tale da presentarsi diversa dalle precedenti normative in materia, in quanto non solo era volta a disciplinare un ambito oggettivo molto ampio, ma poneva l’attenzione sulla formazione, sui provvedimenti sanzionatori per le violazioni di legge e sulla vigilanza.

In un panorama simile, nel quale la normativa italiana degli anni ’90 era pervenuta in attuazione delle direttive comunitarie sovrapponendosi al precedente apparato, non era facile districarsi in una materia così complessa ed

---

<sup>68</sup> Cfr. In occasione della legge delega per la riforma del sistema sanitario il Governo venne incaricato di emanare «*un testo unico in materia di sicurezza del lavoro, che riordinasse la disciplina generale del lavoro e della produzione al fine della prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché in materia di omologazioni, unificando e innovando la legislazione vigente tenendo conto delle caratteristiche della produzione al fine di garantire la salute e l’integrità fisica dei lavoratori* » art. 24 legge n. 833/1978.

<sup>69</sup> Una proposta di disegno di legge, la n. 2389 del 1997 c’era stata già proprio ad opera Smuraglia il quale mirava ad un TU in materia.

importante, a maggior veduta considerando l'ambito di applicazione della norma che aveva la presunzione di voler disciplinare la salute e la sicurezza in tutti i settori produttivi. La sicurezza sul lavoro e la salute erano state principalmente disciplinate sotto due aspetti nel corso degli anni: dalle normative sull'igiene e ispezione del lavoro degli anni '50, alle prerogative di miglioramento delle condizioni lavorative all'interno delle industrie degli anni '90, un sistema di norme al quale vanno aggiunte le varie leggi che disciplinano specifici settori e aspetti. In questo ampio e disorganico quadro, fatto da sovrapposizioni normative, leggi di attuazioni europea tardive, dubbi interpretativi, chiara era la necessità di riorganizzare l'intera materia in modo da intervenire per assicurare una effettività e certezza di tale disciplina. Proprio la legge delega n. 123/2007 all'articolo 1 affronta il problema di una razionalizzazione della materia, visti anche gli ultimi interventi come il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124; e il d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge n. 248/2006 che miravano a ciò attraverso il riordino delle amministrazioni e degli enti statali prevenzionistici. I contenuti della legge delega sono anch'essi dall'alto valore innovativo, oltre i principi ai quali si ispira, la novità più importante è l'introduzione del «*concetto di universalità del diritto alla sicurezza, il quale si estende al di là del rapporto di lavoro subordinato tipico, interessando anche il lavoro c.d. "flessibile" ed il lavoro autonomo*».<sup>70</sup> Non può nascondersi che tale ampia portata della norma, le abbia permesso un'applicazione vasta sia a livello di settori produttivi inclusi nella disciplina che nelle specifiche tipologie di lavoratori: da quelli autonomi equiparati ai lavoratori subordinati, senza tralasciare anche lavoratori domestici<sup>71</sup>. Il criterio delle tipologie di lavoratori equiparati a quelli subordinati ha posto il problema dei soci delle cooperative o di società di fatto nonché altre tipologie di

---

<sup>70</sup> Cfr. vedi sul punto A. Morrone e F. Fedele, *La sicurezza sul lavoro per argomenti*, Roma, 2010.

<sup>71</sup> Cfr. Benché questi lavoratori non siano specificamente citati nella legge-delega, non deve tradursi la loro inclusione nel d.lgs. 626/1994, ma al contrario rifacendosi al principio direttivo dell' *applicazione della normativa in materia della salute e della sicurezza di tutti i lavoratori e lavoratrici autonomi e subordinati*. S. Margiotta, *La delega legislativa sulla sicurezza del lavoro*, 2008.

lavoratori per i quali il dubbio dell'applicazione della norma persisteva<sup>72</sup>. Un'altra novità introdotta dalla legge del 2007 è stata la semplificazione degli adempimenti in materia di sicurezza in modo da facilitare i piccoli e medi imprenditori con l'unificazione documentale, visto le enormi difficoltà in tale ambito create dal d.lgs. 626/1994. Questa semplificazione non deve essere intesa come minori obblighi e adempimenti per i datori, ma come assicurazione degli stessi livelli di protezione in relazione alla grandezza dell'impresa, e perciò un aumento della qualità degli interventi richiesti in base all'entità della forza aziendale.<sup>73</sup>

Dal punto di vista sanzionatorio la legge-delega n. 123/2007 mirava ad un intervento profondo per inasprire le sanzioni e introduceva un sistema premiale per le imprese che avessero rispettato integralmente gli obblighi di sicurezza previsti dalla legge. Era necessario a tal fine, aumentare i controlli e le ispezioni sui luoghi di lavoro, per far sì che questi non fossero solo "programmati" e sporadici, in più l'ispezione era spesso conseguenza di una denuncia da parte del lavoratore infortunato, il quale perciò era poco tutelato anche in riferimento alla raccolta delle prove atte a dimostrare la situazione della quale era stato vittima. Di pari passo con l'incremento della vigilanza, era la professionalità richiesta al personale ispettivo, il quale senza un'adeguata formazione non avrebbe potuto rilevare eventuali violazioni di legge e soprattutto porre in essere provvedimenti efficaci a prevenire le suddette violazioni. Grande rilevanza è stata poi attribuita alla responsabilità del datore di lavoro e degli altri soggetti obbligati, dirigenti e preposti, come ha chiarito la Corte di Cassazione<sup>74</sup>, i quali sono obbligati a rispettare la normativa vigente in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, ma

---

<sup>72</sup> Cfr. E' intervenuta in tal senso la Corte di Cassazione, precisando che sono soggetti equiparati ai lavoratori subordinati anche « *i soci lavoratori di cooperative o di società, anche se di fatto, che prestino la loro attività per conto delle società e degli enti stessi* » Cass. Sez. III, 1 febbraio 2005, in Riv. ambiente e lavoro, 2005 e Cass. Sez. IV, 21 dicembre 1995, in Ced Cass.

<sup>73</sup> Cfr. Sempre maggior attenzione hanno avuto nel tempo le problematiche relative alle dimensioni aziendali e ai rischi delle piccole e medie imprese « *specialmente per quanto attiene al miglioramento dell'accesso nelle piccole e medie imprese, delle microimprese o dei lavoratori autonomi alle azioni di formazione, informazione, sensibilizzazione e prevenzione dei rischi* ». Risoluzione del Consiglio Europeo del 3 giugno 2002 in occasione della Strategia Europa 2002-2006.

<sup>74</sup> Cfr. v. Corte Cassazione, sentenza n. 21593 del 1 giugno 2007.

svolgono anche poteri di controllo e vigilanza dei lavoratori durante la prestazione del lavoro. La legge ha attribuito in questo ambito al Ministero del lavoro e della previdenza sociale la funzione di accertamento dell'applicazione delle norme prevenzionistiche, in collaborazione anche con le aziende Usl, le quali alla luce di determinate condizioni possono predisporre la sospensione dell'attività imprenditoriale.<sup>75</sup> Le violazioni delle norme di legge vengono ricollegate alle contravvenzioni, punibili perciò con l'arresto e l'ammenda; tuttavia il legislatore ha previsto anche sanzioni di tipo penale per il mancato rispetto delle norme prevenzionistiche sugli infortuni sui luoghi di lavoro e la perseguibilità d'ufficio dei reati di lesioni colpose e omicidio colposo rientranti negli articoli 589 c.p. e 590 c.p.. L'azione penale per tali reati, dai quali derivino l'infortunio sul lavoro o la malattia professionale, permette al Pubblico Ministero, quale soggetto a cui spetta l'iniziativa dell'azione penale, di dare comunicazione all'INAIL (Istituto Nazionale di Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro) dello svolgimento del procedimento, in modo da permettere all'ente di potersi costituire in giudizio come parte civile<sup>76</sup>. Con l'entrata dell'INAIL come soggetto attivo all'interno del processo, il lavoratore trae un vantaggio non di poco conto, in quanto egli non dovrà attendere l'esito finale del processo per poter far valere la pretesa risarcitoria. La legge delega non ha permesso solo a questo ente di poter intervenire a sostegno dell'accusa, possono intervenire anche le organizzazioni sindacali dei lavoratori e quelle dei familiari in caso di morte del prestatore di lavoro a causa di infortunio.

Le violazioni delle norme sulla sicurezza, hanno effetto anche sul rapporto di lavoro, perché permettono al datore di lavoro di esercitare il potere disciplinare nei confronti di quei lavoratori che non hanno rispettato le norme e il lavoratore dal canto suo, può rifiutarsi di continuare a prestare la proprio forza lavoro in condizioni che non assicurino la sicurezza e la salute.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Cfr. Questo potere sospensivo era già previsto dal D.l. n. 12/2006 in materia di cantieri edili.

<sup>76</sup> Cfr. L'INAIL può intervenire nel processo in corso non solo come parte civile ma anche per esercitare l'azione di regresso a norma dell'articolo 2 della legge-delega n. 123/2007.

<sup>77</sup> Cfr. vedi sul punto S. Margiotta, *La delega legislativa sulla sicurezza del lavoro*, 2008.

Tutte queste problematiche sono state affrontate dalla legge delega, anche nel settore pubblico, disciplinando la responsabilità del “datore di lavoro” nelle pubbliche amministrazioni, il quale è stato individuato come “il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest’ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale”<sup>78</sup>. In riferimento al preposto, la lettera f) dell’articolo 1 della legge delega disciplina proprio la sua “responsabilità”, che si sovrappone a quella del datore e del dirigente. Tutto ciò ha portato a divergenti interpretazioni della dottrina e della giurisprudenza, tuttavia il criterio direttivo resta la responsabilità del preposto, sconvolgendo totalmente la linea di pensiero delle norme precedenti nelle quali si affermava la sua posizione di “sottoposto gerarchico” rispetto al datore. È difficile però comprendere i reali responsabili all’interno di un’azienda ma soprattutto se e in che limiti possa rientrare la responsabilità del preposto, il quale dispone principalmente di compiti di sorveglianza e rispetto delle norme di sicurezza.<sup>79</sup>

Il problema del settore pubblico deriva principalmente dai limitati poteri che il datore, o dirigente, dispone, in quanto egli non ha “poteri di spesa” ma solo “poteri di gestione”, ovvero di attuazione delle norme inerenti la sicurezza salute e igiene sul lavoro<sup>80</sup>.

Tra le figure professionali che la legge n. 123/2007 menziona, vi sono poi il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, quale soggetto privo di particolari responsabilità, compresa quella penale, se non per infortuni o malattie

---

<sup>78</sup> Cfr. Nella pubblica amministrazione il «datore di lavoro si caratterizza rispetto a quello che opera nel settore privato, non per la titolarità di poteri decisionali e di spesa, quanto piuttosto per un potere di gestione del settore o dell’ufficio cui è preposto». v. Passavanti, *Il datore di lavoro nella pubblica amministrazione: responsabilità penale ai fini dell’applicazione della normativa sull’igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro*, 2002.

<sup>79</sup> Cfr. vedi sul punto Cass. Pen. 27 gennaio 1999, n. 1142; Cass sez. IV, 30 giugno 2004, in Ced Cass, rv. 229694; Cass sez. III, 2 marzo 2001, in Dir. e Pratica lav., 2001; Cass. Pen. 17 ottobre 2003, n. 39175; Cass. Pen. 27 febbraio 1998 in Ced Cass, rv. 21064.

<sup>80</sup> Cfr. Cassazione penale, sez. III, sent. n. 345/2002; e S. Margiotta, *La delega legislativa sulla sicurezza del lavoro*, 2008.

derivanti da sua colpa<sup>81</sup>, e i soggetti addetti agli obblighi formativi quali coloro che si occupano della sicurezza di pronto soccorso e gestione delle emergenze, da coordinarsi con le figure del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza che svolge i propri compiti all'interno del comparto o a livello territoriale (art. 5 legge n. 123/2007).

La legge delega è stata un'importante tappa nel lungo percorso prevenzionistico e antinfortunistico italiano. Questa legge ha permesso di superare la sostanziale situazione di stallo creatasi con il d.lgs. 626/1994, che tuttavia non era più sufficiente a garantire livelli di protezione adeguati, ma era necessario ormai uno svecchiamento e un notevole miglioramento di tutta la disciplina della sicurezza. Con le precedenti norme, cominciando proprio con i D.P.R. degli anni '55 e '56, la sicurezza e la salute venivano poste al centro della protezione sotto un aspetto di natura tecnica e tecnologica, visti i primi macchinari e le attrezzature all'interno delle aziende. Più tardi la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro hanno coinvolto aspetti di natura comportamentale, con l'individuazione dei soggetti responsabili della prevenzione, i comportamenti e le misure ad essi richiesti per la corretta applicazione della disciplina, senza dimenticare l'aspetto formativo e informativo nei confronti dei destinatari della tutela, cioè i lavoratori.

#### **14. Il Testo Unico della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, d.lgs. n. 81/2008.**

La legge n. 123/2007 ha permesso al Governo di poter affrontare e disporre norme per risolvere i problemi presenti in questi ambiti, e solo un anno dopo, nel 2008 ha portato poi all'emanazione del decreto legislativo del 9 aprile 2008 n. 81, meglio noto come Testo Unico della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, il quale ha abrogato il d.lgs. n. 626/1994. È questa norma, più di altre figlia del suo tempo, essendo stata emanata a cavallo tra la XV e la XVI legislatura, in un

---

<sup>81</sup> Cfr. La responsabilità dei RSPP è molto limitata, essi infatti non rispondono della mancata attuazione di misure preventive ( Cass. Sez. III, 2 marzo 2001) e non possono confondersi con coloro che sono delegati all'osservanza delle norme antinfortunistiche ( Cass. Sez. IV, 10 novembre 2005)

periodo di forti pressioni dovute agli eventi luttuosi di quegli anni<sup>82</sup>, in cui era doveroso anche dal punto di vista etico, un provvedimento che potesse riordinare e razionalizzare l'intera materia e che mirasse a standard di sicurezza più alti. Nel T.U. viene esaminato l'aspetto organizzativo della sicurezza del lavoro, al contrario di quanto avveniva in precedenza quando non erano esplicitati gli obblighi e le responsabilità di coloro che si occupavano dell'esecuzione della prestazione lavorativa, e cioè dell'organizzazione del lavoro<sup>83</sup>. È proprio dal carattere organizzativo dell'attività imprenditoriale che derivano per il datore gli obblighi di natura tecnica, comportamentali e formativi, i quali trovano uno dei più importanti obblighi nella scrittura del documento di valutazione dei rischi, secondo quanto disciplinato dall'articolo 28, 2° comma, del d.lgs.81/2008, il quale deve contenere le disposizioni inerenti tutte le misure prevenzionistiche da attuare e i relativi soggetti ai quali sono assegnate.

Con tale provvedimento sono state poste le basi per una maggior effettività della tutela infortunistica e più in generale prevenzionistica, sempre nel rispetto della salute e sicurezza dei lavoratori come stabilito nelle norme della Costituzione, articoli 32, 35 ma soprattutto 117 Cost, che al 3° comma ha stabilito la competenza concorrente in materia tra Stato e Regioni. L'obiettivo quindi perseguito è quello di garantire minimi di tutela grazie all'intervento statale senza invadere il campo delle Regioni, le quali possono intervenire secondo un sistema di *opting out upwards*, cioè intervenire con deroghe alla disciplina generale in senso migliorativo.<sup>84</sup>

La struttura del Testo Unico è ripartita in dodici titoli, ognuno dei quali si occupa sia di argomenti più generici rivolti a tutte le imprese, sia di argomenti più specifici sulla falsa riga delle direttive degli anni '89 e '90 dalla cui direttiva quadro 89/391/CEE ha poi disposto numerose altre direttive per disciplinare

---

<sup>82</sup> Tra gli eventi più gravi, il caso ThyssenKrupp che ha visto la morte di 7 persone in seguito ad un incendio scoppiato nel 2007.

<sup>83</sup> Cfr. si tratta delle responsabilità e degli obblighi dei soli datori di lavoro come intesi nell'art 2082 c.c. il quale recita: «*E' imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi*».

<sup>84</sup> Cfr. M. Tiraboschi, *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2008.

campi e temi più specifici. La norma tratta i temi più ampi, dalle norme sull'uso delle attrezzature sul lavoro e sull'igiene, ai cantieri edili e i videoterminali, dalla protezione dai rischi all'uso di sostanze pericolose, sino alla materia penale, nella quale abroga espressamente la normativa previgente.

Per quanto riguarda il contenuto del d.lgs. n. 81/2008, esso rispecchia a pieno gli obiettivi e i principi della legge n.123/2007, proprio iniziando dal titolo primo nel quale riporta quello stesso criterio direttivo, cioè "l'universalità", intesa come campo di applicazione ampio dell'intera normativa che mira a disciplinare tutti i settori produttivi e tutte le tipologie di rischio, senza limitazioni dovute alla dimensionale dell'azienda, con ciò riferendosi anche a piccoli e medi imprenditori, e al tipo di attività prestata. Questo principio è stato affermato anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, che ha stabilito che l'incidenza degli obblighi relativi alla sicurezza e prevenzione non si riferiscono solo ai prestatori di lavoro in quanto beneficiari delle norme ma anche in riferimento ai cosiddetti soggetti esterni, i quali si trovano a vario titolo nei locali dell'azienda, avendo però un rapporto di connessione con l'attività industriale della stessa<sup>85</sup>. In questa vastità di obiettivi, la norma non pone nemmeno la distinzione tra il settore pubblico e quello privato, né tra lavoratore autonomo o subordinato ed anzi si occupa inoltre di ostacolare lo sviluppo crescente del fenomeno del lavoro irregolare. Tra gli argomenti trattati dal T.U. vi sono anche i cosiddetti "lavori atipici", in quanto il legislatore negli anni ha dovuto far fronte alle esigenze di un mercato del lavoro in profonda crisi, cercando di favorire l'occupazione con contratti di lavoro flessibili, che hanno portato però alla perdita di centralità del contratto di lavoro a tempo indeterminato<sup>86</sup>. L'attenzione in questo ambito, era dovuta soprattutto alla valutazione dell'andamento infortunistico in questo genere di lavori, dove non solo le tutele scarseggiavano, ma l'utilizzo spesso irregolare dei contratti era, ed è ancora oggi, piuttosto frequente, così aumentando i rischi di infortunio.

---

<sup>85</sup>Corte di Cassazione, sent. 25 marzo 2009, n. 13068.

<sup>86</sup>Cfr. A. Morrone e F. Fedele, *La sicurezza sul lavoro per argomenti*, Roma, 2010.

Con il d.lgs. n. 81/2008, vengono disciplinate nuove figure, quali il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, già disciplinato e ridisegnato dalla legge delega; il dirigente e il preposto, che assumono un ruolo centrale per la gestione delle misure di sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro; e gli organismi paritetici, i quali sono stati introdotti con il d.lgs. 626/1994 al fine di effettuare un controllo in merito all'applicazione delle norme antinfortunistiche vigenti a livello territoriale e di comparto, assicurando perciò un legame più stretto tra vigilanza e coordinamento. Esaminando la realtà nella quale il T.U. è intervenuto, non si poteva non porre l'attenzione sulle difficoltà delle piccole e medie imprese, le quali faticavano a porsi in condizioni di regolarità per i costi eccessivi che le misure di sicurezza richiedevano. Difatti questa norma, ha disposto l'attuazione di misure promozionali per tali imprese, sia private che pubbliche, cercando inoltre di creare un sistema informativo pubblico chiaro, nel quale assumessero un ruolo centrale le parti sociali, al fine di far circolare le informazioni e le notizie riguardanti sia gli infortuni che i controlli e le ispezioni. Con riferimento poi alla materia penale, il Testo Unico ha inasprito le sanzioni, non tralasciando importanti questioni inerenti l'organizzazione del lavoro in chiave di prevenzione dei reati di omicidio colposo e lesioni gravi commessi in violazione delle norme sulla salute e sicurezza sul lavoro. Si occupa anche della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche che era stata già affrontata dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 e di chi esercita di fatto i poteri direttivi in azienda, valutando la responsabilità penale sotto il criterio dell'omessa vigilanza da parte del datore di lavoro.<sup>87</sup>

Infine, un'ulteriore novità introdotta dal T.U. è stata la disciplina della delega di funzioni. Questa materia non era mai stata regolamentata legislativamente in precedenza ma erano state giurisprudenza e dottrina a porre l'attenzione su questo aspetto. In precedenza in realtà una norma che regolasse marginalmente

---

<sup>87</sup> Cfr. Queste disposizioni introdotte dal decreto correttivo del 3 agosto 2009, n. 106, agli articoli 16, comma 3.bis, art. 18, comma 3-bis e 20, comma 4 del d.lgs. n. 81/2008.

questo aspetto c'era, ed era il d.lgs. n. 242/1996<sup>88</sup>, il quale negava la possibilità per il datore di lavoro di poter delegare alcuni suoi compiti ed obblighi in materia di sicurezza del lavoro, soprattutto nello specifico riguardo la redazione del documento di valutazione dei rischi e della nomina e designazione del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione<sup>89</sup>.

Con queste poche norme si concludeva l'intera disciplina inerente la delega di funzioni, che era perciò illegittima sia per il datore che per il dirigente. Questo divieto è in qualche modo stato riportato anche nel Testo Unico del 2008, tuttavia ciò non ha determinato un obbligo per il datore di redigere egli stesso il documento di valutazione dei rischi, essendo questa un'interpretazione troppo rigida e che comporterebbe anche il dovere di svolgere obblighi formali che permettano al datore di acquisire conoscenze adeguate alla redazione del documento. Questa norma quindi è da interpretare in maniera meno rigorosa, traducendosi in un mero obbligo di gestione per il datore, il quale, dunque, non deve delegare le proprie funzioni, ma deve impartire ai suoi collaboratori tecnici o a consulenti esterni direttive per porre in essere incarichi specifici.<sup>90</sup> Resta pur sempre in capo al datore di lavoro l'obbligo formale, e ciò è facilmente riscontrabile dal dovere che egli mantiene di vigilare l'attività dei soggetti ai quali affida i compiti, affinché essi abbiano adempiuto in maniera esaustiva agli obblighi stabiliti dalla legge, perciò la responsabilità resta a carico dell'imprenditore<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Il decreto legislativo n. 242/1996 ha modificato la disciplina del d.lgs. n. 626/1994.

<sup>89</sup> Cfr. Oggi proprio la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha cambiato orientamento, ma ha precisato che la delega di funzioni nei confronti del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione non esonera il datore dalla responsabilità derivante dagli obblighi di prevenzione degli infortuni sul lavoro. Cass. Pen. Sez. IV, sent. 16 dicembre 2013, n. 50605.

<sup>90</sup> Cfr. v. sul punto art 16 del d.lgs. n. 81/2008; e M. Persiani e M. Lepore, *Il nuovo diritto della sicurezza del lavoro*, Milano, 2012.

<sup>91</sup> Cfr. sul punto la Corte di Cassazione ha stabilito che «il datore di lavoro ha l'obbligo di informarsi preventivamente sui rischi maggiormente significativi presenti nell'azienda ai fini della valutazione, di valutare le capacità tecniche di chi redige materialmente il documento, e di verificare successivamente se lo stesso affronti adeguatamente i temi della prevenzione e della protezione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali tenendo conto delle informazioni acquisite sull'esistenza dei rischi. Nel rispetto di queste condizioni, egli potrà anche rimettersi, per l'accertamento e l'adozione delle scelte tecniche idonee a contrastare i rischi e che abbiano carattere di specializzazione da lui non posseduta,

Ciò detto, non può essere condivisa la tesi secondo cui la mancata legittimità della delega di funzioni sia affermata anche nel Testo Unico così come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, in quanto la disciplina è stata regolamentata seppur con limiti e condizioni: la delega deve essere riportata da un atto scritto avente data certa, il soggetto a cui vengono delegati i compiti deve possedere tutte le informazioni nonché i requisiti tecnico professionali per poterla esercitare, l'atto deve contenere dettagliatamente i poteri delegati al soggetto, sia organizzativi, che di gestione e controllo e anche poteri riguardanti la gestione della spese richieste per lo svolgimento delle funzioni, infine il soggetto delegato deve accettare i termini e le condizioni per esercitare tale delega. Come può facilmente evincersi dalla disciplina della delega di funzioni, l'intenzione che ha portato il legislatore a rivedere l'istituto, è stata principalmente la considerazione delle grandi imprese, nelle quali è richiesta una maggiore organizzazione del lavoro rispetto a quelle di piccole dimensioni, dove il datore di lavoro può agevolmente vigilare l'attività lavorativa dei dipendenti e compiere in prima persona tutti i compiti che, invece, nelle imprese di dimensioni grandi non sarebbe possibile svolgere, anche solo considerando l'articolazione sul territorio delle imprese stesse. A tal proposito, viene chiarito il limite dell'applicazione della delega di funzioni, la quale non permette tuttavia al delegato di subdelegare, cioè delegare nuovamente i propri obblighi ad altri soggetti.

Inoltre, è stato ribadito dal d.lgs. n. 81/2008 che il potere di vigilanza del datore di lavoro delegante, e del dirigente, possa configurarsi come responsabilità "alta", cioè derivante dal controllo sull'operato del soggetto delegato, il quale sarà gravato dalla responsabilità per inadempimento dei predetti obblighi prevenzionistici<sup>92</sup>.

---

*alle conclusioni di un consulente interno od esterno sulle quali non abbia la competenza necessaria per interloquire». Cass. Pen., sez IV, sent. 6 febbraio 2004, n. 4981.*

<sup>92</sup> Cfr. Secondo un recente orientamento della Suprema Corte: «se il delegante trasferisce incombenze proprie ad altri, cui demanda i pertinenti poteri: « al delegato vengono trasferite le competenze afferenti alla gestione del rischio lavorativo. Ne consegue che l'obbligo di vigilanza del delegante è distinto da quello del delegato. Esso riguarda ... precipuamente la correttezza della complessiva gestione del rischio

## **15. Il decreto di modifica del T.U. n. 106/2009.**

Il Testo Unico n. 81/2008 ha rappresentato una tappa fondamentale per il percorso dell'intera disciplina della sicurezza del lavoro e della salute, riassumendo all'interno di un unico testo l'intera materia e riformandola. Tuttavia questo provvedimento non è stato sufficiente, difatti solo un anno dopo è stato emanato il decreto cosiddetto "correttivo" che ha modificato alcuni aspetti della disciplina, d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106. I motivi che hanno spinto il legislatore a prevedere una così rapida modifica ispirata ad un modello legale differente rispetto a quello emanato un anno prima, è stato principalmente l'andamento infortunistico di quel periodo. Nonostante i dati degli infortuni fossero in calo nel 2008, e il miglioramento era notevole rispetto agli anni precedenti, non si ritenevano sufficientemente adeguati i risultati ottenuti<sup>93</sup>. Il decreto correttivo intervenne perciò con l'obiettivo dichiarato di migliorare l'efficacia delle norme infortunistiche, sviluppando soprattutto l'effettiva applicazione nelle aziende della normativa, per quanto critica e gravosa potesse sembrare. Il problema che era sorto, riguardava in particolare l'applicazione e l'interpretazione delle norme del T.U., mancava chiarezza e a tal fine l'intervento del nuovo decreto mirava alla semplificazione della disciplina.

Il cambiamento sperato risultava essere più di tipo qualitativo che quantitativo, si cercava di superare l'eccessiva rigidità sanzionatoria del T.U., per favorire prima di tutto la prevenzione degli infortuni, andando incontro ai bisogni dei datori. Il decreto n. 106/2009 infatti, attenua l'aspetto "punitivo" delle sanzioni che erano previste dal precedente decreto, soprattutto quelle che portavano alla detenzione, andando invece a focalizzare l'attenzione maggiormente sulle sanzioni amministrative derivanti da inadempimento degli obblighi di sicurezza "formale". Il tema delle sanzioni amministrative non è stato però compiutamente

---

*da parte del delegato medesimo e non impone il controllo, momento per momento, delle modalità di svolgimento delle lavorazioni* ». Cass. Pen. Sez. IV, sent. 19 marzo 2012, n. 10702.

<sup>93</sup> Secondo i dati forniti dall'INAIL, nel Rapporto annuale, *Analisi dell'andamento infortunistico 2008*, rilevato il 30 aprile 2009, il calo degli infortuni a livello percentuale è stato del 4,1% rispetto all'anno precedente, con un miglioramento soprattutto per gli infortuni avvenuti "in occasione di lavoro", meno rilevante invece il calo degli "infortuni in itinere".

trattato da questo decreto, e ciò ha fatto sì che la disciplina sia rimasta ancorata al d.lgs. 231/2001, che tuttavia ha rischiato di travolgere le piccole imprese, in particolare quelle a conduzione familiare, prevedendo delle sanzioni pecuniarie particolarmente alte e non rateizzabili.<sup>94</sup> Dal punto di vista penale, viene attenuata la sanzione per la mancata redazione del documento di valutazione dei rischi<sup>95</sup> la quale si riduce alla sola detenzione senza ammenda. Responsabilità penale del datore di lavoro e del dirigente deriva poi dall'inadempimento degli obblighi di vigilanza imposti dalla normativa antinfortunistica, essendone esenti solo nei casi in cui la responsabilità non sia attribuibile ad un mancato controllo sull'operato di specifici soggetti, quali il preposto, i progettisti, i fabbricanti il medico competente e altre figure individuate dalla legge. Sempre in riferimento al regime sanzionatorio, il decreto correttivo ha apportato una modifica sostanziale all'istituto della prescrizione obbligatoria, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 758/1994, allargandone l'applicazione non solo alle violazioni punite con l'arresto ma anche a quelle punite con la sola ammenda, permettendo perciò alle aziende di regolarizzare la loro posizione entro breve termine.

Uno dei principi cardine del d.lgs. n. 81/2008 era l'ambito di applicazione della norma, la quale aveva la presunzione di disciplinare tutti i settori produttivi e tutte le tipologie di lavoratori senza particolari distinzioni. Questo principio è rimasto in linea di massima presente anche nel decreto del 2009, il quale però ha ristretto leggermente il tiro eliminando l'equiparazione sul piano infortunistico tra i volontari e più in generale i lavoratori, i quali restano pur sempre ai fini nozionistici svincolati dal concetto di subordinazione. Il regime differenziato previsto per i volontari in realtà non aveva trovato ancora fonte certa, tanto che il tema veniva rinviato ad un successivo decreto interministeriale che potesse trattare sia il volontariato all'interno delle cooperative, sia all'interno di enti e

---

<sup>94</sup> Cfr. per un approfondimento v. D.lgs. 758/1994.

<sup>95</sup> Cfr. Il documento di valutazione dei rischi ha subito notevoli modifiche anche il disposizioni successive al d.lgs. 106/2009, da ultima la L. n. 98/2013 (di conversione del D.l. 69/2013), il quale ha tentato una semplificazione dell'istituto prevedendo la possibilità per le aziende operanti nei settori a basso rischio infortunistico di permettere ad un soggetto incaricato di redigere questo documento, nominato dal datore di lavoro. (art. 32 L. n. 98/2013)

associazioni quali protezione civile, Croce Rossa, Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico e Vigili del Fuoco.

Un' ulteriore modifica riguardava poi, i compiti della Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, la quale si occupava anche dei criteri per la formazione dei soggetti che si occupavano della redazione del DUVRI e dei criteri riguardanti il problema dello stress lavoro-correlato. Per quanto concerne poi invece un altro tipo di commissioni, quelle per la certificazione dei rapporti di lavoro, erano state previste già nel 2003 con il d.lgs. n. 276, istituite con il fine di sviluppare la sicurezza nei luoghi di lavoro, andando perciò a certificare i rapporti, verificandone l' idoneità alle norme di legge. Questo tipo di commissioni, erano state istituite presso le università e presso gli enti bilaterali per valutare l'efficacia dei modelli organizzativi e di gestione, finendo per sostituirsi agli organismi paritetici, sempre limitatamente all'attività di certificazione, al fine di apportare controlli efficienti favorendo l'individuazione di soluzioni tecniche per ogni azienda.

Il decreto correttivo n. 106/2009, ha sempre mantenuto una linea di continuità con il T.U. del 2008, cercando di non stravolgere l'intera disciplina ma di renderne più facile l'applicazione e l'interpretazione. L'unica vera inversione di marcia del legislatore all'interno di questo decreto, è stata la previsione che permetteva al datore di lavoro di delegare le proprie funzioni, incaricando così un soggetto dotato di adeguata professionalità e formazione, ma non solo, introducendo il comma 3-ter all'articolo 16 del testo unico, ha disposto la possibilità per il delegato di subdelegare ad un altro soggetto specifiche funzioni sottoposte alle condizioni degli articoli 1 e 2 dello stesso articolo<sup>96</sup>. Nonostante questa apertura, resta in ogni caso in capo al datore di lavoro l'obbligo di vigilare l'attività del delegato e continua a essere in vigore il divieto per il subdelegato di poter a sua volta delegare ancora.

L' approccio che questo decreto ha avuto nei confronti nell'infortunio è stato rivolto soprattutto all'aspetto prevenzionistico, tanto che si è cercato di apportare

---

<sup>96</sup> Cfr. M. Vigone, *Sicurezza sul lavoro: obblighi e responsabilità*, Milano, 2010.

maggiori modifiche e misure che garantissero l'adeguamento delle strutture aziendali alle disposizioni di legge e controlli più serrati da parte del datore di lavoro sull'attività aziendale. Difatti, la già prevista responsabilità del datore in caso di infortunio sul lavoro non ha subito cambiamenti, egli resta pur sempre responsabile, anche nel caso in cui sia intervenuta una delega di funzioni o l'infortunio sia avvenuto per condotte non consentite al lavoratore<sup>97</sup>. Gli unici casi previsti, nei quali il datore di lavoro sarà esonerato dalla responsabilità, sono due: il primo riguarda il caso nel quale l'infortunio sia conseguenza di un comportamento imprudente del lavoratore, derivi da sua colpa o nell'ambito dello svolgimento di mansioni per le quali egli non è sufficientemente preparato, il secondo caso riguarda invece il caso di dolo o rischio elettivo del lavoratore. Il comportamento del lavoratore che causa infortunio, esclude quel nesso di causalità tra il verificarsi del danno e la condotta ex art. 41, comma 2, c.p., pertanto il datore di lavoro sarà responsabile nei casi in cui le misure adottate in azienda non siano idonee ai fini prevenzionistici, non potendo esimere da tale responsabilità il datore nemmeno nel caso in cui l'infortunio sia derivato da condotte dipendenti dal comportamento colposo del lavoratore che mette a rischio la propria incolumità; difatti il datore deve porre in sicurezza l'ambiente di lavoro in misura tale che possa garantire anche da tali eventi la salute dei lavoratori<sup>98</sup>.

Concludendo l'analisi del decreto correttivo n. 106/2009 si giunge a considerare la sua importanza, in riferimento agli obiettivi di semplificazione e riorganizzazione della materia già disciplinata dal T.U., e considerando anche tutti gli interventi di miglioramento introdotti; tuttavia restano ancora delle incertezze di fondo relative a specifici argomenti che necessiterebbero di una

---

<sup>97</sup> Cfr. sul punto si è espressa anche la Corte di Cassazione, con sent. 23 aprile 2009, n. 9689; e Corte Cass. 17 marzo 2009, n. 6454; e Corte Cass. Sent. 8 marzo 2006, n. 4980, in merito alla necessità della colpa del datore di lavoro, inteso come figura di garante della sicurezza in azienda.

<sup>98</sup> Cfr. Tale è stato l'orientamento della Corte di Cassazione, sent. 9 marzo 2007, n. 10109; e Corte Cass. 18 gennaio 2007, n. 6348. Condizioni che permettono l'esclusione della responsabilità del datore sono in primo luogo l'aver posto in essere misure idonee a prevenire l'evento dannoso o condotte del lavoratore del tutto autonome rispetto alle mansioni al quale è addetto.

normativa organica, data anche la difficoltà e il tecnicismo della materia. Certamente indice di una problematicità insita in tale campo, sono stati questi decreti susseguitisi a distanza di solo un anno l'uno dall'altro, che per quanto siano considerati tra i più corposi interventi, non lasciano compiutamente disciplinate la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro.

Il testo unico del 2008 e il successivo decreto correttivo hanno avuto un buon riscontro a livello di applicazione ed efficacia, lo si può desumere dall'andamento infortunistico degli anni immediatamente successivi. Come sopra detto, era stato necessario l'intervento del decreto n. 106/2009 per correggere alcuni aspetti del T.U. che non avevano permesso alla norma di ottenere i risultati sperati, ciò nonostante i dati registrati dall'Inail, già a partire dal 2008 erano in netto miglioramento. Deve considerarsi anche il periodo storico nel quale ci si trova, correlato alla crisi del mercato del lavoro con la disoccupazione in aumento, che non avevano di certo facilitato l'applicazione delle norme sulla sicurezza, considerando anche il fenomeno delle sottodenunce legate al lavoro sommerso e alle malattie professionali<sup>99</sup>. Il legislatore ha infatti tentato di adeguare la disciplina della prevenzione e sicurezza alle esigenze sopravvenute dovute a nuovi rischi e nuove tipologie contrattuali più flessibili per i lavoratori. Il quadro infortunistico, come già detto, registrò un andamento favorevole, sia per quanto riguarda gli infortuni mortali che per quelli in itinere, per i quali però, la strada del miglioramento risultava essere maggiormente impervia, così come anche per gli incidenti denunciati dai lavoratori stranieri e da quelli atipici. Volendo far riferimento ai numeri di tale fenomeno, l'Inail, ha registrato nel 2009 una percentuale di flessione degli infortuni mortali pari al 6,3%, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, e una diminuzione generale annua del

---

<sup>99</sup> Cfr. Per un approfondimento sul punto vedi P. Pascucci, *I "sistemi" del diritto della sicurezza sul lavoro nel titolo 1 d.lgs. n. 81/2008. Presidenza e Introduzione, Il d.lgs. n. 81/2008: due anni dopo*. Quaderni di Olympus. uniurb, 2010.

9,7%, dati che hanno rappresentato il più basso bilancio del fenomeno dal 1993<sup>100</sup>.

In controtendenza rispetto all'andamento in flessione degli infortuni sempre negli stessi anni, sono state le denunce di malattie professionali, le quali hanno registrato un aumento, il più alto degli ultimi 15 anni, di circa 15,7% rispetto al 2008. Pur se drammatica, questa rilevazione non deve allarmare, poiché è vero che vi è stato un aumento di denunce, ma è da considerare la “cronica forma di sottodenuncia” che ha caratterizzato negli anni precedenti questo campo, senza contare che i lavoratori spesso non erano a conoscenza delle effettive conseguenze derivanti dalla prestazione lavorative e dei loro diritti, pertanto l'incremento di denunce è da leggere anche in chiave positiva per la sensibilizzazione e informazione attuata dagli enti e dalle associazioni<sup>101</sup>.

La situazione che oggi appare non è tuttavia confortante. Sono stati pubblicati infatti i dati annuali dall'Inail<sup>102</sup> in merito agli infortuni e alle malattie professionali del 2012 che hanno evidenziato tutte le problematiche del caso. È stato registrato un calo di denunce sia rispetto al 2008 (dell' 8.89%) che al 2011 (del 23%), ma anche un corrispondente calo degli infortuni che è diminuito di circa il 27% rispetto ai dati del 2008. Nonostante i margini di miglioramento siano ineccepibili, è ancora lungo il percorso della sicurezza sul lavoro, in particolare per alcuni settori maggiormente esposti ai rischi quali l'agricoltura e l'industria. In relazione alle malattie professionali, i dati riportano anche qui una decrescita del fenomeno con esiti confortanti, sono infatti diminuite del 27% rispetto al 2008.

È chiaro che la normativa sulla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro ha seguito un percorso arduo negli anni, che ci permette tuttavia oggi di riscontrare dati positivi rispetto al passato ma non ancora sufficientemente accettabili.

---

<sup>100</sup> Cfr. Inail, *Infortunio sul lavoro e malattie professionali 2009*. Dati positivi del fenomeno infortunistico erano stati rilevati anche nel 2008, dove però il calo registrato si attestava al 4,1%; da considerare è anche il tema della crisi occupazionale che investito l'Italia in quegli anni, la quale ha favorito sicuramente la riduzione del fenomeno.

<sup>101</sup> Cfr. *op. cit.*, riferimento di M. F. Sartori (Presidente INAIL fino al 2011).

<sup>102</sup> Cfr. Relazione Inail 2012, pubblicata a luglio 2013.

L'inadeguatezza della disciplina è tuttavia un problema che ancora oggi si sta affrontando<sup>103</sup>, cercando in particolare di poter modificare quelle norme che impediscono l'effettiva applicazione della disciplina. Da ultimi i provvedimenti adottati dal legislatore sono stati il d.l. n. 69/2013, cosiddetto "Decreto del fare", poi convertito in l. n. 98/2013, i quali si sono proposti principalmente con obiettivi di semplificazione di una materia che è tutt'altro che semplice, prima di tutto per gli obblighi burocratici e aspetti formali imposti ai datori di lavoro. Le modifiche apportate, hanno interessato la maggior parte dei settori interessati, come quello degli appalti, in particolare gli appalti interni, cantieri temporanei o mobili, il "Duvri" per rendere meno gravosa la redazione di questo documento delegandolo ad un incaricato, la disciplina sanzionatoria, l'istituto della delega di funzioni, la normativa riguardo gli obblighi del preposto, del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione e del Rappresentante dei lavoratori in azienda, il settore della vigilanza e l'uso di attrezzature e molti altri ancora. Non possiamo ancora ritenere il percorso legislativo in materia di sicurezza e salute sul lavoro concluso, poiché si tratta di una disciplina sempre più attuale e in continuo mutamento, per adeguare i provvedimenti ad una realtà in divenire.

## **16. Sicurezza, organizzazione del lavoro e contrattazione.**

Contrariamente a quanto si riteneva fino a trent'anni fa, la materia della salute e della sicurezza sul lavoro non può ritenersi totalmente indipendente e autonoma rispetto alla contrattazione collettiva, sebbene sia sempre prevalsa l'idea di un ruolo piuttosto marginale della stessa. La contrattazione collettiva difatti ha avuto uno spazio residuale a causa della specificità della materia antinfortunistica che in quanto tale non si prestava facilmente ad essere negoziata né tanto meno al dialogo tra il datore di lavoro e i lavoratori e le loro rappresentanze<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Cfr. Gli ultimi provvedimenti sono stati il cosiddetto "Decreto del fare", d.l. n. 69/2013, poi convertito in L. n. 98/2013.

<sup>104</sup> Cfr. C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in Riv. giur. lav. e prev. soc., 2000.

Il ruolo della contrattazione nella materia prevenzioni sta ha in realtà mutato la propria funzione, poiché se prima si occupava principalmente di effettuare controlli in merito all'applicazione della normativa sulla sicurezza in azienda, grazie alla presenza della rappresentanze aziendali e il crescente potere degli organismi paritetici, oggi, non si limita a far ciò, ma svolge anche una funzione di prevenzione e promozione, occupandosi anche di fornire informazioni ai lavoratori. Certamente è stato il testo unico a sottolineare l'importanza della contrattazione in azienda, ma anche precedentemente un'apertura in tal senso si era avuta con le norme di derivazione comunitaria, in particolare il d.lgs. 626/1994, aveva premuto per uno sviluppo di una filosofia "partecipativa"<sup>105</sup>.

Per quanto il legislatore non abbia potuto delegare alla contrattazione collettiva obblighi e standard attuativi che solo la legge poteva rendere effettivamente applicabili, l'esperienza ci ha in ogni caso insegnato che la funzione integrativa e suppletiva svolta dalla contrattazione<sup>106</sup>, ha effettivamente trovato ampio spazio, andando a colmare le lacune create da una legislazione non sempre coordinata ed esaustiva ma piuttosto caotica e non al passo con i tempi e con i nuovi sviluppi tecnologici e tecnici.

Con il testo unico questo atteggiamento di sfavore verso la contrattazione è cambiato, in quanto ha analizzato la sicurezza del lavoro come "sicurezza organizzata"<sup>107</sup>, poiché l'organizzazione del lavoro risulta esserne il fulcro. I riferimenti alla contrattazione collettiva all'interno del d.lgs. 81/2008 sono numerosi, iniziando dalla possibilità di negoziare accordi sindacali migliorativi e specificativi dei livelli di sicurezza stabiliti per legge, agli accordi riferiti ad ogni singolo settore, nonché buone prassi da diffondere per ridurre il rischio di incidenti negli ambienti di lavoro. Le organizzazioni e gli organismi paritetici

---

<sup>105</sup> Cfr. G. Arrigo, *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento comunitario*, in F. Carinci, *Diritto del lavoro vol. 8*, Milano, 2007.

<sup>106</sup> Cfr. G. Natullo e R. Santucci, *Ambiente e sicurezza sul lavoro. Quali tutele in vista del testo unico?*, Milano, 2008; P. Campanella, *La dimensione collettiva di tutela della salute dei lavoratori e la figura del rappresentante per la sicurezza. Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, Urbino, 2007.

<sup>107</sup> Cfr. G. Natullo, "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, 2012, [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

negozano inoltre protocolli d'intesa per incrementare la partecipazione all'interno delle realtà aziendali, valorizzando i codici di condotta ed etici finalizzati al miglioramento dei livelli di tutela. Il nuovo sistema viene improntato sul datore di lavoro e non solo, poiché egli si affida ad altri soggetti maggiormente qualificati per poter garantire una più alta protezione della salute e della sicurezza in azienda. A tal fine sono stati individuati il responsabile del servizio di prevenzione e protezione che apporta un aiuto dal punto di vista tecnico al datore, così come il medico competente che si occupa della sorveglianza sanitaria. Nell'ottica partecipativa della sicurezza interviene anche il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, una figura che essendo presente nell'ambiente di lavoro svolge una funzione promozionale ma soprattutto assicura il controllo sulle misure adottate in azienda<sup>108</sup>.

Non solo il legislatore ha voluto ampliare il potere contrattuale delle organizzazioni sindacali a livello decentrato ma anche queste ultime hanno da tempo cercato di avere un ruolo centrale in azienda, in modo da spingere il datore di lavoro ad attuare attraverso specifiche procedure misure di sicurezza per la tutela antinfortunistica dei lavoratori e di tutti i soggetti presenti all'interno dei luoghi di lavoro, ma soprattutto istituire buone prassi e la collaborazione tra rappresentanze dei lavoratori, organismi paritetici e parte datoriale.

Recentemente la correlazione tra organizzazione del lavoro, sicurezza e relazioni aziendali con le rappresentanze è stata affrontata in virtù delle disposizioni dettate per la prevenzione aziendale che assume tuttavia nuovi aspetti problematici, a seguito di recenti innovazioni nelle regole e negli standard dei processi di lavoro nel nostro Paese e nelle nostre aziende<sup>109</sup>.

Molti profili del rapporto di lavoro restano oggi legati alla contrattazione collettiva, basti pensare all'orario di lavoro, alla flessibilità nell'assegnazione

---

<sup>108</sup> Cfr. v. L. Montuschi, *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche, Commentario*, Bologna, 2011; M. Tiraboschi e L. Fantini, *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo d.lgs. n. 106/2009*, Milano, 2009; L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, 2010.

<sup>109</sup> Cfr. G. Natullo, 2012, *op.cit.*

delle mansioni, alla classificazione delle figure lavorative, e soprattutto con riferimento ad una delle nuove disposizioni introdotte dal d.lgs. 81/2008, ossia la valutazione dei rischi e dello stress lavoro-correlato che si pongono in stretta connessione con l'organizzazione del lavoro da parte dell'imprenditore.

Nella pratica, un caso che ha coinvolto la contrattazione collettiva e la sicurezza del lavoro ha interessato l'azienda Fiat, molto nota per le questioni relative la libertà sindacale in connessione con le rsa ex art. 19 dello statuto dei lavoratori, che ha portato ad una delle pronunce più discusse della giurisprudenza costituzionale. Tralasciando questi aspetti, l'azienda è stata protagonista per l'introduzione di un nuovo sistema di sicurezza<sup>110</sup> che ha permesso di innalzare gli standard qualitativi delle misure prevenzionistiche e contemporaneamente di ridurre le pause lavorative. Ciò ha incontrato le critiche delle organizzazioni sindacali, le quali si opponevano poiché ritenevano non rispettate le disposizioni del testo unico e dell'art. 2087 cod. civ.. Dunque, questa vicenda dimostra come oggi in realtà la contrattazione, soprattutto a livello decentrato e aziendale abbia assunto una posizione centrale e rappresenti una garanzia maggiore per i lavoratori, sia per l'ambito prevenzionistico, sia, come vedremo, per la tutela del rapporto di lavoro.

## **17. Contrattazione collettiva decentrata e aziendale.**

La partecipazione delle organizzazioni sindacali all'interno delle aziende ha perseguito finalità prevenzionali, garantendo la sicurezza in azienda non come un obbligo a cui adempiere, ma come obiettivo da realizzare per la buona gestione di un'impresa. Tuttavia, prima di poter giungere a questa consapevolezza, il legislatore aveva posto maggiormente l'attenzione sulla contrattazione nazionale, a scapito di quella decentrata, poiché lo stesso statuto dei lavoratori permetteva di

---

<sup>110</sup> Cfr. Il sistema in questione è chiamato Ergo-UAS, ed è stato introdotto in tutti gli stabilimenti del gruppo FIAT, per *"determinare il tempo necessario all'esecuzione di un dato lavoro"*. Il sistema Ergo-UAS assegna un fattore di riposo ridotto se i movimenti a rischio per i lavoratori sono poco significativi. Sul punto v. F. Carinci, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, Working Papers, C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 133/2011.

costituire rappresentanze aziendali alle confederazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Solo in seguito all'intervento referendario del 1995, le rappresentanze aziendali e territoriali hanno avuto un ruolo più influente.

Anche l'Accordo interconfederale del 1993 ha arricchito la creazione di un più forte potere sindacale in azienda, in quanto ha previsto la creazione delle rappresentanze sindacali unitarie, che al contrario dell'articolo 19 dello statuto permetteva l'elezione dei propri componenti<sup>111</sup> assicurando così una rappresentatività effettiva.

Più di recente l'ampliamento del ruolo della contrattazione decentrata è stato al centro delle polemiche giurisprudenziali e dottrinali, poiché nel 2008 il legislatore è intervenuto a sostegno della contrattazione collettiva con il d.l. n. 138 del 2008, poi convertito in legge n. 148/2008. Il decreto legge all'art. 8, ha previsto l'efficacia *erga omnes* di contratti collettivi aziendali o territoriali, sottoscritti da particolari soggetti legittimati, contravvenendo apparentemente alle disposizioni dell'art. 39 della Costituzione che prevedeva al comma 4° una diversa procedura per l'efficacia generale dei contratti. L'innovazione di tale articolo, è tale da permettere ai contratti aziendali o territoriali di derogare non solo ai contratti nazionali, ma anche a norme di legge, essendo soltanto limitati al rispetto delle norme costituzionali e ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dalle convenzioni internazionali che interessano la materia. L'articolo 8, per quanto sia stato più volte posto il dubbio della eventuale illegittimità costituzionale, è oggi ancora pienamente operante ed anzi non sono state poche le applicazioni pratiche di contratti aziendali siglati secondo le dinamiche previste dalla norma, sebbene molte organizzazioni sindacali abbiano

---

<sup>111</sup> Cfr. L'elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie (rsu) propongono una rappresentanza proporzionale, essendo costituite per due terzi per via elettiva e per il restante terzo attraverso nomina da parte dei sindacati firmatari l'accordo interconfederale. V. G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori*, Torino, 2013.

fatto presente la propria perplessità sull'uso di tale disposizione, come è stato aggiunto nella postilla dell'Accordo interconfederale del 2011<sup>112</sup>.

Senza soffermarci a lungo su tali tematiche, che saranno poi riprese successivamente, è importante ad ogni modo, sottolineare l'importanza che la contrattazione, non solo nazionale ma soprattutto a livello decentrato, ha assunto in riferimento a tutte le dinamiche che coinvolgono il rapporto di lavoro.

## **18. Contrattazione e crisi d'impresa: i contratti di solidarietà.**

La partecipazione delle associazioni sindacali alla contrattazione collettiva è finalizzata al sostegno dei lavoratori sin dal principio della loro attività lavorativa. Un ruolo fondamentale è riconosciuto a tali organizzazioni anche in riferimento all'estinzione del rapporto di lavoro, sia quando ci sia la necessità per l'azienda in crisi di collocare in mobilità i dipendenti nella prospettiva di riprendere l'attività lavorativa reimpiegando poi i lavoratori, e sia nei casi in cui l'azienda proceda con i licenziamenti collettivi<sup>113</sup>.

Il tema in questione è molto attuale, poiché in questi anni stiamo assistendo ad una crisi generale delle aziende italiane che sono pertanto ricorse ad aiuti quali ammortizzatori sociali o ai contratti di solidarietà al fine di evitare la chiusura dello stabilimento. È questo il caso, prima fra tutte nel campo siderurgico dell'Ilva di Taranto di cui si tratterà, ma anche di altre importanti aziende come Alitalia e Fiat. Nonostante siano numerose le aziende italiane in crisi, non di rado, sono state concesse misure assistenziali come la Cassa integrazione ordinaria e straordinaria, per permettere il sostegno di tali imprese da parte dello Stato al fine di salvaguardare l'economia italiana, nella prospettiva di assicurare una ripresa dell'attività o quanto meno sostenere il reddito dei lavoratori in situazioni di eccedenza di personale.

---

<sup>112</sup> Cfr. Noto è stato il caso Fiat, la quale è stata interessata a siglare accordi aziendali ex art 8 d.l. 138/2011, perché ritenuti più favorevoli alla politica d'impresa attuata e alle esigenze presenti a livello aziendale, le quali sono sfociate nella dissociazione della Fiat da Federmeccanica nello stesso anno. Sul punto, un approfondimento in G. Santoro Passarelli, *op.cit.*

<sup>113</sup> Cfr. Art. 4 e 24 l. 223/1991.

All'interno di questi interventi, si collocano i contratti di solidarietà, ovvero contratti stipulati tra il datore di lavoro e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Sebbene questa tipologia di contratti sia regolata da una legge degli anni ottanta<sup>114</sup>, ha trovato un largo utilizzo in questi anni di profonda crisi per le imprese italiane, in quanto l'istituto è stato oggetto di rinnovata attenzione quale forma di ammortizzatore sociale alternativo ai regimi di cassa integrazione guadagni.

L'istituto dei contratti di solidarietà si suddivide in due forme, un contratto "interno", volto ad evitare, in tutto o in parte, i licenziamenti collettivi, permette di ridurre l'orario lavorativo dei prestatori di lavoro, ed un contratto "esterno", il quale persegue finalità sostanzialmente opposte, in quanto è finalizzato all'incremento delle assunzioni a fronte della riduzione dell'orario lavorativo e conseguentemente della retribuzione del personale già assunto<sup>115</sup>.

Come può evincersi dal contesto storico degli ultimi anni, questa seconda tipologia contrattuale ha trovato scarso utilizzo, sebbene il legislatore abbia voluto stimolarne l'utilizzo attraverso un incentivo finanziario per gli imprenditori<sup>116</sup>. Nella pratica i contratti di solidarietà hanno avuto uno scarso riscontro, a causa principalmente dell'ampia diffusione della cassa integrazione guadagni straordinaria, la quale in passato è stata più volte accordata senza limiti temporali e pertanto, disponeva un più favorevole trattamento per i lavoratori, inoltre lo scarso utilizzo di questi contratti è stato dovuto a perplessità ed incertezze riguardo l'efficacia soggettiva, in quanto era sorto il dubbio diffuso che non fossero dotati di efficacia generale di per sé considerati, ma per ottenere ciò, dovessero essere inclusi all'interno di una fattispecie più complessa, comprensiva del provvedimento ministeriale di ammissione alla cassa integrazione guadagni straordinaria<sup>117</sup>. Questo delicato problema, che verrà

---

<sup>114</sup> Cfr. L. 19 dicembre 1984, n. 863.

<sup>115</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, IPSOA, 1996.

<sup>116</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori*, Torino, 2013.

<sup>117</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, IPSOA, 1996.

trattato successivamente, ha trovato oggi una soluzione, che ha permesso all'istituto di trovare uno spazio consistente di utilizzo.

## **CAPITOLO SECONDO**

### **L'OBBLIGO DI SICUREZZA E LA TUTELA DELLA SALUTE DEL LAVORATORE**

#### **1. L'art. 2087 cod. civ.**

Il diritto della sicurezza e salute sui luoghi di lavoro riveste una grande importanza nell'intero panorama normativo italiano, europeo ed internazionale.

Il nostro ordinamento è stato tra i primi a disciplinare questa materia, che nonostante abbia avuto un'evoluzione piuttosto lenta e complessa nel corso degli anni, era tuttavia necessaria, poiché l'esigenza di garantire una tutela del lavoro sotto il profilo igienico e salutare derivava dall'aumento del lavoro nel settore industriale, il quale, a sua volta, richiedeva uno sviluppo tecnologico ed economico adeguato. Il legislatore e la giurisprudenza hanno avuto un ruolo decisivo nella regolamentazione della sicurezza sui luoghi di lavoro, andando a disciplinare e a colmare quelle lacune che impedivano una protezione sostanziale dell'integrità psico-fisica del lavoratore, ponendo l'accento sull'aspetto prevenzionistico.

Il punto di partenza dell'intera normativa della sicurezza e salute dei lavoratori è l'articolo 2087 del codice civile. Questa disposizione risale al 1942, vale a dire in pieno periodo corporativo, ma nonostante ciò non ha subito nel corso degli anni alcuna sostanziale modifica. L'articolo è stato collocato dal legislatore dell'epoca, nella sezione dedicata all'impresa in generale, in seguito a norme che disciplinano l'imprenditore nelle sue funzioni, i doveri e le responsabilità nei confronti dello Stato, scelta che denota la grande rilevanza data a questa figura,

che viene separata dagli altri soggetti del rapporto di lavoro<sup>118</sup>, come fosse una condizione che precede l'esercizio dell'impresa stessa. Non a caso questa norma si collega con l'articolo 2085 c.c., il quale prevedeva la possibilità per la legge statale di controllare le imprese, indirizzandone la produzione e gli interessi secondo quelli di indirizzo statale per il benessere dell'economia italiana.

La figura dell'imprenditore risultava così fortemente ostacolata dallo Stato e da questo controllato, comportando per lui non una responsabilità di tipo privatistico, ma pubblicistico, essendo la dottrina dell'epoca orientata verso un modello statalista fortemente autoritario e accentrato.

L'articolo 2087 c.c. rappresenta il principio per eccellenza dell'intero sistema prevenzionistico, al quale dottrina e giurisprudenza hanno dato non poca rilevanza, configurandolo come il fondamento di tutta la sicurezza del lavoro, estendendone l'ambito precettivo. La norma è stata definita «*elastica*»<sup>119</sup> dal «*contenuto aperto*» poiché ha costituito l'impulso per altre norme più specifiche, facendo da cardine all'intero impianto normativo, ha inglobato tutele successive mantenendo la sua attualità. È stata qualificata anche come «*norma di chiusura*» del sistema antinfortunistico<sup>120</sup>, in quanto il suo contenuto si estende a supportare e considerare ipotesi non espressamente contemplate dal senso letterale della disposizione, imponendo al datore di lavoro l'applicazione di misure per le quali egli sarà responsabile anche sotto il profilo penale.

Esaminando il contenuto dell'art. 2087 c.c., esso prevede: « *L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro*». Non può negarsi la connessione di questa norma con i principi costituzionali<sup>121</sup>, quali

---

<sup>118</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, 2006.

<sup>119</sup> Sul punto si sono espressi molti autori, tra cui L. Fantini e A. Giuliani, *Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2011; M. Lai, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Torino, 2006; G. Natullo, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Torino, 1995; M. Grandi e G. Pera, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2005; V. Marino, *Diritto alla salute e responsabilità del datore*, Milano, 1995.

<sup>120</sup> Cass. civ., sez. lav., 11 aprile 2013, n. 8855.

<sup>121</sup> Cfr. Cass. civ., sent. n. 2037/2000; sent. n. 475/1999; sent. n. 12339/1999; sent. n. 434/1999; Trib. Torino 16 novembre 1999 e 30 dicembre 1999; Bona, *Il danno da superlavoro*, 2001. Il legame dell'art.

l'articolo 32 Cost (diritto alla salute) e 41, comma II, Cost (iniziativa economica privata), che hanno dato nuova linfa alle garanzie prestate alla tutela della salute e della sicurezza nell'esercizio dell'impresa, contribuendo a consolidare il carattere moderno della norma<sup>122</sup>.

Da una prima lettura, l'art. 2087 c.c. considera la figura dell'imprenditore come datore di lavoro che organizza l'attività d'impresa, in quanto figura garante del sistema prevenzionistico, pone a suo carico l'obbligo di sicurezza.

È stato a lungo dibattuto se si trattasse di un diritto di credito di natura speciale, che imponesse al datore di salvaguardare il bene salute di tutti i lavoratori durante l'orario di attività, lasciando però sottointeso il rapporto di lavoro tra datore e prestatore, ma così inteso, l'articolo avrebbe assunto una portata meno ampia di quella che possiede. Difatti la dottrina giuslavoristica ha espresso opinioni diverse in merito alla qualificazione della provenienza dell'obbligo di sicurezza; dapprima era prevalsa la tesi pubblicistica, in quanto l'azione della norma non poteva essere confinata alla sola sfera privata per i fini di interesse generale che perseguiva. Sembrava però inadeguata anche la visione contrattualistica, che privilegiava l'ambito connesso al rapporto di lavoro regolato dal contratto tra lavoratore subordinato e datore, tuttavia *«è solo introducendo quella tutela nell'ambito della relazione contrattuale, e vincolandone l'esplicazione all'intima logica di questa, che si consegue il risultato di garantire al lavoratore subordinato una reale posizione differenziata di tutela»*<sup>123</sup>. Certamente, non può negarsi che il lavoratore subordinato legato ad un contratto, rappresenti la figura tutelata che ha ispirato la norma, visti gli

---

2087 c.c. con il diritto della salute (art. 32 Cost.) e l'iniziativa economica privata (art. 41, 2° comma Cost.) risponde al principio dell' "umanizzazione del posto di lavoro" ([www.diritto24.ilsole24ore.com](http://www.diritto24.ilsole24ore.com)).

<sup>122</sup> Cfr. L'art. 2087 c.c., dopo la soppressione dell'ordinamento corporativo, ha assunto nuove interpretazioni, in riferimento all'art. 32 Cost., introducendo una nuova tipologia di sicurezza "umana" come limite all'iniziativa economica privata, pertanto il datore di lavoro non era più solo limitato alla responsabilità nei confronti dello Stato. G.Santoro Passarelli, *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, 2006.

<sup>123</sup> Cfr. vedi L. Spagnulo Vigorita, *Responsabilità dell'imprenditore*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, Padova, 1971.

obblighi posti a carico del datore<sup>124</sup>, ma negli anni l'interpretazione prevalsa è stata quella estensiva per ridurre le disparità tra i lavoratori subordinati e quelli autonomi<sup>125</sup>. Possiamo ritenere infatti l'obbligo di sicurezza preesistente al vincolo contrattuale, facendo così prevalere l'aspetto prevenzionistico dell'articolo 2087c.c.. Le critiche che sono state mosse a questa norma, a partire dagli anni '90, hanno coinvolto prevalentemente la sua funzione prevenzionale, la quale è rimasta oscurata dalla reale tutela garantita, ovvero quella risarcitoria. Ritenere che l'attività imprenditoriale potesse subire limitazioni e sanzioni, seppur pecuniarie<sup>126</sup>, permetteva ai principi costituzionali di prevalere rispetto agli interessi economici dei datori, stabilendo il diritto alla salute come prioritario rispetto alla tutela secondaria dell'attività aziendale. Il soggetto obbligato a porre in essere misure, infatti, risultava essere il datore di lavoro, senza alcuna distinzione tra pubblico e privato, ed anzi egli veniva qualificato come debitore nei confronti del lavoratore.

## **2. La natura dell'obbligo di sicurezza e misure richieste.**

L'obbligo gravante sul datore ha poi posto dubbi in merito alla sua qualificazione, parte della dottrina configurava un obbligo di risultato in quanto «solo una simile ricostruzione sembra incidere sull'ideologia dell'inevitabilità dei rischi tipici degli ambienti di lavoro<sup>127</sup>», secondo altri autori invece, poteva ricollegarsi al principio dell'art. 1176 c.c., richiedendo una diligenza qualificata dell'imprenditore nell'adempiere i doveri inerenti l'esercizio di un'attività

---

<sup>124</sup> Cfr. Il datore risponde come garante della sicurezza nei confronti del prestatore di lavoro, in quanto titolare di un contratto che «*rappresenta quindi, non tanto la fonte dell'obbligo, quanto la condizione necessaria perché l'obbligo divenga effettivo*». Sul punto v. L. Riva Sanseverino, *Debito di sicurezza e funzioni dell'ENPI*, 1956.

<sup>125</sup> Sul punto si è espressa la Corte di Cassazione, estendendo la portata dell'art. 2087 anche agli «*addetti anche solo di fatto*». Cass. civ. sez lav, 22 marzo 2002, sent. n. 4129.

<sup>126</sup> Cfr. La cultura dell'epoca era forgiata dal potere dei datori di lavoro prevalente rispetto alle sottotutele dei beni primari dei prestatori di lavoro. L'organizzazione dell'attività imprenditoriale sembrava incontrovertibile, e l'unica tutela ravvisabile poteva essere solo quella risarcitoria. v. L. Montuschi, *L'incerto cammino della sicurezza nei luoghi di lavoro*.

<sup>127</sup> Cfr. Bianchi D'Urso, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Napoli, 1980; Suppiej, *Il diritto dei lavoratori alla salubrità dell'ambiente di lavoro*, in *Riv. it. Dir. lav.*, 1988.

d'impresa. L'art. 2087 c.c. esige, infatti, che il datore di lavoro adotti “*misure necessarie*”, dunque non può che accogliersi una lettura integrata con l'art. 1176, comma II, c.c. secondo il quale non è sufficiente la normale diligenza del buon padre di famiglia, ma è necessario un più elevato livello di diligenza da rapportarsi alla “*natura dell'attività esercitata*”.

Le misure che predispone il datore di lavoro in adempimento di questi obblighi sono ritenute atipiche, essendo riprese dalla legislazione speciale e da apposite prescrizioni amministrative, ma soprattutto è lo stesso articolo 2087 c.c. a disporre tre criteri ai quali deve ispirarsi l'attività del soggetto obbligato, che deve in ogni caso rispettare i principi di prudenza, diligenza, osservanza delle disposizioni tecniche e dettate dall'esperienza<sup>128</sup>. In particolare, il dettato della norma del codice civile riconosce i tre parametri ai quali deve rifarsi l'attività dell'imprenditore nella «*particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica*». L'insieme di questi tre criteri individuano specifici comportamenti dell'imprenditore; in riferimento al primo di questi, la «*particolarità del lavoro*<sup>129</sup>» deve ritenersi un concetto collegato al tipo di organizzazione all'interno dell'azienda e alla natura dell'attività lavorativa. È in ragione di questo principio che devono essere adottate cautele per prevenire rischi al lavoratore sul luogo di lavoro e preservare la sua integrità fisica.

Gli altri due parametri «*l'esperienza e la tecnica*» possono essere riassunti come caratteri esterni a contenuto generale; nell'esperienza possono rientrare le istanze manifestate dai lavoratori ai sensi dell'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, ossia quelle misure che in precedenti eventi di pericolo verificatisi, hanno permesso un'efficace protezione della realtà aziendale<sup>130</sup>, mentre nella tecnica rientrano tutte quelle misure di ricerca tecnologica che impongono al datore di lavoro un

---

<sup>128</sup> Cfr. C. Smuraglia, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*; in giurisprudenza: Cass. 14 gennaio 2004, n. 644; Cass. 23 maggio 2003, n. 8204; Cass. 29 dicembre 1998, n. 12863.

<sup>129</sup> Cfr. il concetto della particolarità del lavoro viene individuato in «*tutti quegli elementi che caratterizzano un'attività lavorativa, direttamente o indirettamente concorrendo a costituirne la specifica pericolosità*». C. Smuraglia, *La sicurezza del lavoro e la tutela penale*.

<sup>130</sup> Cfr. Smuraglia, *op. cit.*

continuo aggiornamento, avendo riguardo ai fini preventivi nel disporre misure di sicurezza<sup>131</sup>.

Gli obblighi che la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica richiedono di adempiere all'imprenditore, non si riconducono solo alle attrezzature e macchinari usati in azienda ma si riferiscono all'intera attività lavorativa, in particolar modo l'attenzione del datore di lavoro deve rivolgersi all'ambiente lavorativo salubre, il quale pertanto concerne una nozione più ampia della sola sicurezza nell'uso dei macchinari<sup>132</sup>. Questo orientamento è stato ribadito anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 399 del 20 dicembre 1996, la quale ha avvalorato la tesi della sicurezza nei luoghi di lavoro, intesa come *«pretesa dell'individuo a condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongono a rischio il bene della salute»* e dello stesso avviso è stata anche la Corte di Cassazione<sup>133</sup> la quale di recente ha considerato il bene alla salute e della salubrità dei luoghi di lavoro come primario per i lavoratori in azienda.

Rilevanti applicazioni in tal senso hanno riguardato la responsabilità del datore di lavoro, al quale pertanto non sono richieste misure tassativamente imposte dalla legge, ma egli deve adottare tutte quelle misure che raggiungono il fine prevenzionale e di protezione dai rischi specifici dell'attività lavorativa, alla luce degli sviluppi tecnologici.<sup>134</sup> Tuttavia, da questa disposizione non può derivare per il datore, un obbligo di adottare ogni misura possibile, non potendo non considerarsi la differenza tra rischio professionale e responsabilità per colpa così come la differenza fra tutela indennitaria e risarcitoria.

---

<sup>131</sup> Cfr. v. sul punto V. Donnarumma, [www.altalex.com](http://www.altalex.com).

<sup>132</sup> Cfr. Dello stesso orientamento è stata la Corte di Cassazione, la quale ha previsto che le misure *«che il datore di lavoro fornisce, si estendono nella fase dinamica di espletamento del lavoro,..., specie in condizioni di particolari difficoltà di esecuzione di fasi lavorative»* fra le altre nella sent. 17 marzo 1999, n. 2432.

<sup>133</sup> Cfr. Il debito di sicurezza è stato considerato come obbligo alla prevenzione che *«abbraccia ogni tipo di misura utile a garantire il diritto soggettivo dei lavoratori ad operare in un sistema esente da rischi»*. Sul punto v. Cass. sent. n. 4012/1998.

<sup>134</sup> Cfr. v. sul punto: Cass., sez. lav., 17 aprile 2012, sent. n. 6002; dello stesso orientamento Cass. sez. Lav., sent. n. 11417/2009; Cass. sent. n. 105/2009; Cass. sez. lav., sent. n. 8710/2007; Cass. sez. Lav., sent. n. 17314/2004.

Potrebbe sembrare che dall'art. 2087 c.c. derivi, in riferimento ai criteri della *tecnica* e dell'*esperienza*, un obbligo assoluto a carico del datore di lavoro, ma è stato ormai ampiamente riconosciuto in dottrina e in giurisprudenza un principio che smentisce quest'obbligo, ovvero quello della «*massima sicurezza tecnologicamente possibile*»<sup>135</sup>. Questo principio caratterizza il modello prevenzionistico del nostro ordinamento, ed è stato inoltre confermato anche dalla legislazione europea, in quanto propone un sistema produttivo aziendale in continuo aggiornamento tecnologico, a capo del quale si trova il datore di lavoro. L'applicazione della «*massima sicurezza*» non richiede tuttavia, l'adozione di misure ulteriori rispetto a quelle tassativamente previste da questa norma<sup>136</sup>, in quanto ciò pregiudicherebbe l'imprenditore, rendendolo in ogni caso responsabile oggettivamente per qualsiasi danno avvenuto, ma permette un livello adeguato di protezione dell'integrità fisica e psichica attraverso il progresso tecnico. Un'interpretazione in tal senso, ha permesso di considerare il datore, e non solo l'imprenditore in senso stretto, responsabile sia dal punto di vista contrattuale che extracontrattuale nei confronti dei lavoratori, ma quest'obbligo non può estendersi in maniera smisurata, al fine di non esporre ad un eccessivo aggravio di sanzioni, anche penali, il datore<sup>137</sup>. Le critiche maggiori in tale ambito sono state rivolte alla terminologia utilizzata da questo principio, per l'incertezza che ne derivava riguardo gli standard richiesti, ma soprattutto per l'importanza data allo sviluppo tecnologico delle attrezzature al fine di non

---

<sup>135</sup> Cfr. Per l'ampia letteratura si rinvia a R. Guariniello, *Obblighi e responsabilità delle imprese nella giurisprudenza penale*, 2001; M. Lai e A. Lebra, *La massima sicurezza tecnologicamente fattibile*, 1990; L. Galantino, *La sicurezza del lavoro*, Milano, 1996; A. Culotta, M. Di Lecce e G.C. Costagliola, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 1996. In giurisprudenza, tra le altre: CE, 14 giugno 2007, C-127/05; Cass. pen. 23 giugno 2010, sent. n. 23944; Cass. pen. 17 maggio 2010, sent. n. 18628; Cass. pen. 3 novembre 1998, in ISL.

<sup>136</sup> Cfr. Sul punto controversa è stata la giurisprudenza. Venivano richiesti ulteriori obblighi rispetto a quelli imposti dalla norma, in riferimento ai rischi specifici legati all'attività lavorativa (Cass. 30 agosto 2004, sent. n. 17314) e ai macchinari utilizzati (Cass. pen. 8 febbraio 2008, n. 6280).

<sup>137</sup> Cfr. La Corte Costituzionale ha stabilito i confini della responsabilità del datore di lavoro salvaguardando «*l'indefettibile principio costituzionale di necessaria determinatezza delle previsioni della legge penale*». Corte Cost. 25 luglio 1996, sent. n. 312.

imporre al datore una « *ricerca delle tecnologie ancor più avanzate ... rispetto a quelle disponibili sul mercato* »<sup>138</sup>.

### **3. La responsabilità del datore di lavoro.**

Il dovere di sicurezza del datore di lavoro lo espone a responsabilità civili per il mancato adempimento degli oneri disposti dalla legge, ma non mancano costruzioni giurisprudenziali di un modello di responsabilità oggettiva.

È, tuttavia, maggiormente condivisa la responsabilità derivante dall'inosservanza delle norme di legge<sup>139</sup> accertata dal giudice di merito. L'art. 2087 c.c. ha posto diversi dubbi sul tipo di responsabilità gravante sul datore di lavoro, sebbene questa norma disponga un dovere di sicurezza per la tutela della salute psico-fisica dei lavoratori, non può essere concepita una doppia responsabilità, contrattuale ed extracontrattuale, su uno stesso soggetto.

Per poter configurare la responsabilità del datore è prima di tutto necessaria la sua colpa specifica, ossia il mancato rispetto di norme aventi fonte legale specificamente indicate in rapporto alla tipologia di attività lavorativa, ma nondimeno devono essere rispettati i criteri della diligenza e prudenza caratterizzanti la colpa generica. Le norme antinfortunistiche hanno mirato alla massima responsabilizzazione del datore di lavoro, integrando una sua responsabilità anche nei casi in cui egli non abbia violato le norme, ma sia sufficiente l'omissione delle tutele legislative<sup>140</sup>.

L'obbligo di sicurezza datoriale è stato ribadito anche in sede giurisprudenziale, rilevando come responsabilità contrattuale ed extracontrattuale persino nel caso di concorso colposo del lavoratore. Difatti recentemente la Corte di Cassazione è stata posta davanti alla dicotomia tra responsabilità contrattuale e aquiliana (ex art. 2043 c.c.), ribadendo la natura contrattuale di detta responsabilità, collegata alla colpa in quanto presunta ex art 1218 c.c.. Contrariamente ai dubbi tra le due

---

<sup>138</sup> Cfr. v. R. Guariniello, *Obblighi e responsabilità delle imprese nella giurisprudenza penale*.

<sup>139</sup> Cfr. Cass. sez. lav., 12 febbraio 2000, sent. n. 1579.

<sup>140</sup> Cfr. tra le altre v. Cass. pen., sez. IV, 24 novembre, 1999, sent. n. 13377.

tipologie di responsabilità, la giurisprudenza considerando la valenza onnicomprensiva della norma codicistica, e dunque dell'obbligo di sicurezza, ha ravvisato la fonte contrattuale di tale obbligazione, radicata nel rapporto di lavoro, pur se ancora non è stato totalmente annullata l'alternatività delle due azioni<sup>141</sup>. L'articolo 2087 c.c. sarebbe connesso all'art. 1174 c.c., quale fondamento ex lege dell'obbligazione di sicurezza del datore di lavoro, e dalla violazione o inadempimento di tale obbligo che ne scaturisce la responsabilità per lesioni all'integrità psico-fisica e la personalità morale del prestatore<sup>142</sup>. Il carattere contrattuale dell'illecito e la presunzione della colpa, non configurano una responsabilità oggettiva, in quanto il danno all'integrità fisica e psichica del lavoratore è l'elemento fondamentale per l'applicabilità delle tutele dell'art. 2087 c.c., e restando a carico del lavoratore la prova dell'inadempimento degli obblighi di legge<sup>143</sup>. Chiarita la necessaria colpa del datore<sup>144</sup>, il quale non può essere responsabile oggettivamente, resta il contrasto sulla ripartizione dell'onere della prova. Un orientamento più favorevole al lavoratore, che agisce in giudizio per far valere la responsabilità contrattuale del datore, il quale ha l'onere di provare l'avvenuto danno e la connessione causale con il rapporto di lavoro<sup>145</sup>, si è opposto un differente orientamento, che ha posto a suo carico anche l'onere di individuare la specifica misura di sicurezza omessa dal datore che avrebbe permesso di evitare l'evento<sup>146</sup>.

Più recentemente, l'attenzione è stata posta sull'onere probatorio del datore di lavoro, che come debitore di sicurezza ha l'onere di provare di aver adottato tutte

---

<sup>141</sup> Cfr. M. Persiani in ADL, *Problemi della sicurezza nei luoghi di lavoro*, 2003.

<sup>142</sup> Cfr. T. Renzi, *La responsabilità civile nel rapporto di lavoro*, Torino, 1998.

<sup>143</sup> Cfr. Cass. 16 settembre 1998, sent. n. 9247; Cass. 3 settembre 1997, sent. n. 8422; Cass. 29 marzo 1995, sent. n.3740.

<sup>144</sup> Cfr. è ancora attuale l'antitesi della responsabilità contrattuale o extracontrattuale anche nell'onere probatorio, poiché nel primo caso si tratta di una prova del debitore dell'assenza della colpa ex art 1218 c.c., nel secondo caso, ex art. 2043 c.c. la prova spetta al danneggiato.

<sup>145</sup> Cfr. v. Cass. 6 luglio 2002, sent. n. 9856, in *Adl.*

<sup>146</sup> Cfr. v. Cass. 5 marzo 2002, sent. n. 3162. (L'avvenuto infortunio non è di per sè idoneo a far scaturire la responsabilità del datore, l'onere probatorio deve inglobare anche l'individuazione di una misura di sicurezza dalla cui violazione si è verificato il danno, nonché la dimostrazione della violazione stessa.)

le misure di sicurezza “tecnologicamente possibili”, ovvero tutti gli accorgimenti che secondo la “tecnica” e “l’esperienza” siano idonei ad evitare il danno<sup>147</sup>.

Un orientamento consolidato della Suprema Corte ha considerato poi il caso di concorso colposo del lavoratore, il quale non sarebbe idoneo ad esonerare il datore da ogni responsabilità “*stante la genericità dell’art. 1227, c. I, c.c., sul punto la colpa sussiste non solo in ipotesi di violazione da parte del creditore-danneggiato di un obbligo giuridico, ma anche nella violazione della norma comportamentale di diligenza, sotto il profilo della colpa generica*”. È stato così ribaltato l’orientamento precedente per il quale era necessaria una c.d. colpa specifica, estendendo anche alla condotta colposa intesa come generica, la costituzione del concorso.<sup>148</sup> È pertanto ritenuta irrilevante la condotta del lavoratore che concorre colposamente all’evento, se ciò è connotato dai «*caratteri dell’abnormità e assoluta inopinabilità*<sup>149</sup>» o se l’evento non è ascrivibile all’omissione di tutele del datore, ma derivi dalla condotta imprevedibile del prestatore. La sussistenza delle due responsabilità è ancora attuale in un solo caso, quello in cui la violazione degli obblighi di sicurezza da parte del datore, comporti lesione dei diritti del lavoratore che sono però eziologicamente non derivanti dalla costituzione del rapporto lavorativo<sup>150</sup>.

La possibilità che coesistano due responsabilità datoriali a tutela del lavoratore, permette la scelta dell’azione in ragione di criteri meramente opportunistici dal punto di vista processuale, poiché la responsabilità ex art. 2043 c.c. comporterebbe per il debitore di sicurezza l’ onere della prova del suo adempimento. Appare tuttavia più lecito configurare una responsabilità contrattuale quando si tratta di tutelare i diritti costituzionalmente protetti di soggetti lesi, anche indipendentemente dalla costituzione del rapporto di lavoro in quanto la lesione, ha una valenza penalistica a sé, derivando da violazioni di

---

<sup>147</sup> Cfr. v. Cass. pen. 5 settembre 2013, sent. n. 36394.

<sup>148</sup> Cass. pen., 21 novembre 2011, sent. n. 24406; in senso difforme Cass. civ., 30 settembre 2008, sent. n. 24320; Cass. 8 aprile 2002, sent. n. 5024.

<sup>149</sup> Cass. pen. 11 marzo 1999, in Mass. Giur. Lav., 1999; Cass. 9 ottobre 2000, n. 13456.

<sup>150</sup> Cfr. Cass. 20 gennaio 2000, sent. n. 602; v. anche sul punto L. Montuschi, *L’incerto cammino della sicurezza del lavoro*.

regole contrattuali causali dell'evento dannoso, che sono preesistenti rispetto a questo vincolo. Rilevanza alla fonte contrattuale viene data se si considera la norma dell'art. 2087 c.c. come obbligo alla tutela della salute psico-fisica del lavoratore, e la violazione di tali diritti configurano di per sé una responsabilità di questo tipo. Al contrario, la responsabilità aquiliana si basa sull'indisponibilità del diritto alla salute del lavoratore, pertanto non possiamo che ritenerla extracontrattuale, a prescindere dalla circostanza di un preesistente contratto di lavoro intercorrente tra il creditore e il debitore.

#### **4. Il concorso del lavoratore e l'esonero del datore dalla responsabilità.**

Come più volte ribadito dalla giurisprudenza di merito, il comportamento del lavoratore qualificabile come concorso colposo, non è garanzia di esonero dalla responsabilità del datore, tuttavia sono stati individuati alcuni casi nei quali ciò è contraddetto. È pur vero che il datore risponde non solo per violazioni di specifici doveri, bastando anche la mera violazione di obblighi generali di diligenza e prudenza, ma egli viene totalmente esonerato da ogni responsabilità nel caso di condotte del lavoratore abnormi ed atipiche rispetto alle direttive ricevute e al procedimento lavorativo. Quando queste condotte risultano esclusivamente causa dell'evento, liberano il datore di lavoro da ogni responsabilità, poiché egli non è obbligato a vigilare e prevenire comportamenti esorbitanti del prestatore<sup>151</sup>. I caratteri dell'abnormità ed inopinabilità della condotta del lavoratore devono essere considerati tenendo presente il livello di professionalità di quest'ultimo, e della sua esperienza lavorativa.<sup>152</sup> Un caso particolare riveste infatti, l'infortunio di un giovane lavoratore, pertanto privo di quell'esperienza che gli garantirebbe la conoscenza delle regole di sicurezza.

Il giovane lavoratore, essendo inesperto, deve ricevere maggior protezione da parte del datore che non solo ha l'obbligo di formarlo nel caso in cui si tratti di

---

<sup>151</sup> Cfr. Tra le altre, Cass. 13 giugno 2012, sent. n. 9661; Cass 21 maggio 2002, sent. n. 7454; Cass. 26 giugno 2002, sent. n. 9304; Cass 23 maggio 2001, sent. n. 7052.

<sup>152</sup> Si tratta di un orientamento più volte confermato dalla Suprema Corte, v. Cass 13 ottobre 2000, sent. n. 13690.

un apprendista, ma deve tutelarlo dai rischi in azienda al fine di tutelare la sicurezza e la salute. Questo orientamento è stato seguito dalla Suprema Corte, in un recente pronuncia<sup>153</sup> che vedeva interessato proprio un giovane lavoratore, nella quale è stato condannato il datore di lavoro colpevole di non aver prevenuto il comportamento abnorme e negligente del dipendente.

La Sezione Lavoro della Corte si è espressa dapprima ribadendo l'irrelevanza del concorso colposo del lavoratore, affermando: *«che le norme dettate in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, tese ad impedire l'insorgenza di situazioni pericolose, sono dirette a tutelare il lavoratore non solo dagli incidenti derivanti dalla sua disattenzione, ma anche da quelli ascrivibili ad imperizia, negligenza ed imprudenza dello stesso, con la conseguenza che il datore di lavoro è sempre responsabile dell'infortunio occorso al lavoratore, sia quando ometta di adottare le idonee misure protettive, sia quando non accerti e vigili che di queste misure venga fatto effettivamente uso da parte del dipendente, non potendo attribuirsi alcun effetto esimente, per l'imprenditore, all'eventuale concorso di colpa del lavoratore, la cui condotta può comportare, invece, l'esonero totale del medesimo imprenditore da ogni responsabilità solo quando presenti i caratteri dell'abnormità, inopinabilità ed esorbitanza, necessariamente riferiti al procedimento lavorativo 'tipico' ed alle direttive ricevute, così da porsi come causa esclusiva dell'evento»*<sup>154</sup>. Subito dopo la sentenza prosegue ritenendo «pacifico» che le tutele dell'art. 2087 c.c. prevedono una protezione ancor più incisiva per i lavoratori di giovane età, i quali proprio a causa della loro poca professionalità, come nel caso degli apprendisti, non possono disporre del carattere dell'esperienza citato proprio dall'articolo stesso, caratteristiche che deve invece possedere il datore nella sua attività di vigilanza e in quanto garante della sicurezza in azienda.

Residuali sono quindi i casi nei quali il datore è esonerato totalmente dalla responsabilità. Le uniche ipotesi considerate in tal senso sono state il caso di dolo

---

<sup>153</sup> Cass, 10 gennaio 2013, sent. n. 536.

<sup>154</sup> Cfr. Sentenza ( n. 536/2013) che ha dei precedenti, sul punto vedi anche Cass. 12 gennaio 2002, sent. n. 326.

del lavoratore, caso fortuito e il c.d. “rischio elettivo”. Su questo specifico concetto, che se vogliamo è salito alla ribalta negli anni recenti, molte sono state le interpretazioni giurisprudenziali<sup>155</sup>.

## **5. Il cd. rischio elettivo**

Il concetto di rischio elettivo può essere riassunto come un comportamento del lavoratore di tale anomalia, ed imprevedibilità che rompendo il nesso causale tra l'evento infortunistico e colui che deve adottare le misure prevenzionistiche, ha efficacia esimente della responsabilità datoriale. La premessa è la completa illogicità dell'attività condotta dal lavoratore, il quale compie azioni del tutto indipendenti dalle mansioni alle quali è addetto. La scelta operata dal lavoratore perciò appare arbitraria e volontaria, non connessa all'attività lavorativa per i quali rischi per definizione prevedibili, risponde il datore. Il limite del rischio elettivo interviene nei casi in cui la condotta del lavoratore, pur se volontaria ed imprudente, sia in qualche modo connessa all'attività lavorativa e alla sue mansioni, dunque quando l'evento non interrompe il nesso causale tra attività svolta e l'infortunio, è indennizzabile<sup>156</sup>.

Non solo il c.d. rischio elettivo, ma anche il caso fortuito ha un'efficacia esimente della responsabilità, data l'impossibilità di prevedere l'evento e dunque proteggere il lavoratore, in quanto non sarebbe evitabile con la particolare diligenza richiesta dalla natura dell'attività<sup>157</sup>.

Un ulteriore caso che limita l'estensione della responsabilità del datore di lavoro ex art. 2087 c.c. è costituito dall'infortunio incorso al lavoratore impiegato in particolari lavori pericolosi per la salute, quale insita caratteristica dello specifico ambiente lavorativo o delle mansioni svolte. In queste ipotesi, l'obbligo di

---

<sup>155</sup> Cfr. Da ultima, Cass. 4 febbraio 2014, sent. n. 2455; tra le altre: Cass. 13 giugno 2012, sent. n. 9649; Cass. n. 15047/2007; Cass. n. 15312/2001; Cass. 7367/2001; Cass. n. 8269/1997; Cass. n. 6088/1995;.

<sup>156</sup> Cfr. Cass. 18 maggio 2009, sent. n. 11417.

<sup>157</sup> Cfr. tra le altre Cass. 24 luglio 2013, sent. n. 17938 nel quale la Suprema Corte ha riconosciuto il caso fortuito dell'infortunio incorso durante le mansioni svolte dal lavoratore, quando il collaudo non ha riscontrato alcuna anomalia e il datore ha posto tutte le misure richieste; Cass. 2 febbraio 1999, sent. n. 870.

sicurezza deve essere rapportato all' esposizione a maggiori rischi del lavoratore, nel rispetto dei criteri della tecnica e dell'esperienza il datore deve disporre misure idonee a garantire l'incolumità fisica e morale del lavoratore che tuttavia, non sono sufficienti a garantire l'evitabilità del danno<sup>158</sup>. Il comportamento del lavoratore addetto a queste tipologie di lavori (ad esempio i lavori all'aperto, o in ambienti chiusi, quali gallerie o ambienti sotterranei) è stato configurato come una sorta di "accettazione del rischio" che pertanto, ha efficacia esimente della responsabilità solo se il datore con un comportamento negligente o anomalo, determini un aggravamento dei rischi dei prestatori di lavoro. La tendenza sviluppatasi negli anni è stata quella di estendere la responsabilità del datore di lavoro ex art 2087 c.c., permettendo il coinvolgimento di tutti i diritti della persona e del lavoratore, sia nella sfera fisica che morale e sociale. La natura assoluta dei beni tutelati, primo fra tutti quello della salute e della dignità umana, ha posto le basi per un ampliamento del dovere di sicurezza tale da ricomprendere anche comportamenti in azienda, ugualmente lesivi della "integrità psico-fisica e personalità morale" dei lavoratori, come le molestie sessuali<sup>159</sup> e il mobbing<sup>160</sup>. Il comune denominatore di questi comportamenti può riscontrarsi nella lesione della salute dei lavoratori, intesa nel senso più ampio anche come tutela dell'ambiente lavorativo globale, che si estende anche « *al di*

---

<sup>158</sup> Cfr. Cass. 4 dicembre 2013, sent. n. 27127; Cass. 30 agosto 2000, sent. n. 11427.

<sup>159</sup> Cfr. In più pronunce la Cassazione ha confermato la responsabilità del datore nei confronti di un lavoratore che ha subito molestie in azienda, sul presupposto che egli ne abbia avuto conoscenza e non sia intervenuto quale figura garante della sicurezza, da ciò deriva il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale per il lavoratore. V. Cass. 12 luglio 2012, sent. n. 27706; Trib. Milano, 19 febbraio 2010, sent. n. 793.

<sup>160</sup> Cfr. «*Integra la nozione di mobbing la condotta del datore di lavoro protratta nel tempo e consistente nel compimento di una pluralità di atti (giuridici o meramente materiali, ed, eventualmente, anche leciti) diretti alla persecuzione od all'emarginazione del dipendente, di cui viene lesa – in violazione dell'obbligo di sicurezza posto a carico dello stesso datore dall'art. 2087 cod. civ. – la sfera professionale o personale, intesa nella pluralità delle sue espressioni (sessuale, morale, psicologica o fisici)*». La Corte precisa come il caso in cui la condotta di mobbing provenga da un altro dipendente, in posizione di supremazia gerarchica rispetto alla vittima non ha efficacia esimente della responsabilità per il datore, in particolare nel caso in cui questi non abbia agito per rimuovere il fatto lesivo attraverso concrete misure. Cass. 25 luglio 2013, sent. n. 18093.

*fuori della famiglia, sino a comprendere le relazioni ed i rapporti esterni, nei quali si manifesta la personalità del lavoratore»<sup>161</sup>.*

È ormai pacifico il convincimento che questo tipo di diritti, coinvolgano l'intero patrimonio della persona e debbano in ragione di ciò essere protetti indipendentemente dall'insorgere di un rapporto di lavoro, anche sotto il profilo penalistico non più solo contrattuale. L'applicazione dell'art. 2087 c.c., in quanto norma sempre attenta ai mutamenti socio-economici e moderna, ha dovuto considerare il crescente fenomeno di alcune tipologie contrattuali "nuove", tra le quali maggior rilevanza hanno avuto le collaborazioni coordinate e continuative. Lo sviluppo di questo tipo di lavoro è stato rapido, in quanto permette l'inserimento di quelle figure professionali "sotto protette", vista l'elevata elusione della normativa della sicurezza, impiegando il lavoratore in diverse mansioni ed a tempo pieno. Il rapporto di lavoro coordinato è stato ancora considerato alla stregua del rapporto autonomo, per il quale pertanto, come più volte ha specificato la Suprema Corte<sup>162</sup>, non è invocabile la tutela dell'art. 2087 c.c. Un diverso orientamento si è avuto in materia di appalti, nella quale invece, si è prospettata l'ipotesi della responsabilità dell'appaltatore e del committente<sup>163</sup> anche nei confronti di terzi danneggiati durante l'esecuzione dell'opera. Ciò risponde pienamente a quell'idea del principio della responsabilità del datore, garante della "sicurezza in sé" negli ambienti di lavoro, volta a tutelare tutti, lavoratori e soggetti comunque presenti sul luogo di lavoro.

---

<sup>161</sup> Cfr. v. L.Montuschi, *Ambiente di lavoro e tutela della malattia psichica*, 1987.

<sup>162</sup> Cfr. Al rapporto di lavoro non è applicabile la disciplina dell'art. 2087 c.c., come è stato più volte ribadito. Sul punto v. Cass. sent. n. 2280/2010. Dello stesso orientamento: Cass. 16 luglio 2001, sent. n. 9614.

<sup>163</sup> Cfr. M. Persiani, *Problemi della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in ADL. La responsabilità del committente è stata considerata solo recentemente dalla Suprema Corte, laddove si afferma la responsabilità di questo soggetto è obbligato a porre «*misure di sicurezza a tutela dei lavoratori anche se non dipendenti lui, ove si sia reso garante della vigilanza delle misure da adottare in concreto, riservandosi i poteri tecnico-organizzativi dell'opera da eseguire*». v. sul punto Cass. 22 marzo 2002, sent. n. 4129; Cass. pen. 2 marzo 1999, sent. n. 2800.

## 6. Forme di “autotutela” del lavoratore.

Il dovere che l’art. 2087 c.c. pone a carico del datore di lavoro, comporta una situazione creditoria del lavoratore, al quale viene riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo all’ambiente salubre ed esente da rischi. Egli, è inoltre molto tutelato dalla normativa codicistica anche attraverso forme di “autotutela”, le quali mirano alla conservazione del posto, in quanto non sarebbe una protezione efficace la risoluzione del rapporto di lavoro, anche se avvenuta per giusta causa<sup>164</sup>. Una maggior garanzia risulta invece essere il rifiuto del prestatore di svolgere l’attività lavorativa in un ambiente malsano, pur continuando a ricevere la retribuzione. La legittimità di questo diritto è riconosciuta nell’art. 1460 c.c., secondo il principio del “*inadimplenti non est adimplendum*”, pertanto non può considerarsi inadempimento quello del lavoratore se già il datore non ha adempiuto al proprio obbligo di sicurezza<sup>165</sup>. Ciò non basta a qualificare la condotta del lavoratore che rifiutandosi di lavorare deve agire in ogni caso secondo “buona fede” come stabilisce il comma II dell’art 1460 c.c., eliminando dunque la possibilità del prestatore di astenersi arbitrariamente dal lavoro.

Il diritto di percepire la retribuzione risulta confermato dal fatto che in ogni caso il lavoratore continua ad essere soggetto al contratto e quindi al rapporto di lavoro, perciò il datore di lavoro, nell’organizzazione del lavoro potrebbe disporre del proprio dipendente che non potrà rifiutarsi di eseguire il lavoro laddove il datore abbia disposto le adeguate misure di sicurezza o se l’impossibilità di prestare l’opera non sia imputabile alla cattiva organizzazione dell’attività di lavoro<sup>166</sup>. Difatti, le disposizioni dell’articolo 2087 c.c. garantendo la tutela della salute psico-fisica dei lavoratori, incide sull’organizzazione dell’attività aziendale, limitandola.

---

<sup>164</sup> Cfr. La risoluzione del rapporto di lavoro non può considerarsi una tutela per il lavoratore perché sarebbe «*come dire che la migliore terapia per l’emicrania sia la decapitazione*» O. Mazzotta, *Diritto alla salute e decentramenti produttivi*, in F. D. Businelli- U. Breccia, *La tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978, v. M.Lai, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, 2006.

<sup>165</sup> Cfr. Tra gli ultimi il caso di due operai che rifiutandosi di prestare la loro opera in un ambiente malsano sono stati illegittimamente licenziati. v. Cass. 18 maggio 2006, sent. n. 11664.

<sup>166</sup> Cfr. M. Franco, *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, Milano, 1995.

La norma collegandosi con i principi costituzionali del diritto alla salute e della libera iniziativa economica privata, implica un comportamento positivo del datore di lavoro, nel porre in essere misure di sicurezza, e un comportamento negativo del lavoratore, nel senso di astenersi da comportamenti che eccedono la propria attività lavorativa.

### **7. Rilevanza collettiva ed individuale della tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, l'art. 9 dello Statuto dei lavoratori.**

La disciplina dell'art 2087 c.c. pone un'altra delicata questione, poiché se è pur vero che la norma garantisce la protezione dell'integrità fisica e della personalità morale del lavoratore, è da considerare se questa tutela ha una rilevanza esclusivamente individuale, se sia configurabile anche come condizione collettiva. L'applicazione che ha sempre avuto è stata condizionata dall'idea che tale tutela non potesse essere fatta valere anche come condizione collettiva, ma fosse riferibile solo come attuazione di un progetto prevenzionale indirizzato ai singoli al fine di risarcirli economicamente per il diritto leso.

Del resto la valutazione dell'intero articolo non poteva legittimare una portata così ampia da estendersi anche alla totalità dei lavoratori, in quanto il contesto in cui agiva, ovvero post costituzionale, era un periodo nel quale la contrattazione collettiva non aveva una forza tale da potersi imporre nei confronti del potere datoriale. Solo con lo Statuto dei lavoratori, e nello specifico l'art. 9 St., la tutela singola del lavoratore ha iniziato ad avere una valenza anche collettiva poiché ha interessato la contrattazione nazionale e le rappresentanze dei lavoratori, che grazie alla legge n. 300/1970 sono entrate a far parte dell'azienda<sup>167</sup>. Al fine di realizzare un sistema prevenzionistico da sempre sognato dal legislatore, è stato eretto a fulcro della normativa l'art. 2087 c.c. che *«era stata mortificata per*

---

<sup>167</sup> Cfr. Il riferimento va alle Rsa, disciplinate dalla l. 300/1970, all'art. 19.

*troppo tempo da una prassi che ne aveva depotenziato la missione prevenzionale<sup>168</sup> ».*

In linea di continuità rispetto alla norma codicistica si pone l'art. 9 dello Statuto il quale prevede *«I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica ».* L'articolo conferma quindi l'idea della collettività dei lavoratori, considerando il singolo solo come facente parte di organismi di rappresentanza, attraverso i quali porta avanti il fine prevenzionistico. L'interesse collettivo dei lavoratori non si riduce più al mero interesse alla salute come collettività, già ricompreso nell'art. 32 Cost., ma diventa interesse all'ambiente di lavoro salubre, per il quale diviene responsabile il datore. Il rafforzamento della disciplina grazie alla norma dello Statuto dei lavoratori, ha configurato un intervento innovativo<sup>169</sup> sebbene possa rientrare nella disciplina della sicurezza ex art. 2087 c.c., in quanto comporta un'effettività e un rafforzamento della tutela per i lavoratori stessi, i quali partecipano in maniera attiva al sistema di prevenzione.

Una prima analisi della norma statutaria ci permette di individuare nuovi ambiti nei quali viene ricompresa la figura del lavoratore il quale può incidere nell'organizzazione lavorativa ma soprattutto può “promuovere” la ricerca, ed elaborare e attuare misure di sicurezza, azioni che si caratterizzano per un'ampia portata. Difatti, la promozione della ricerca è possibile solo se i lavoratori intervengono nella vita aziendale riuniti sotto le proprie rappresentanze, e in primo luogo esercitano un'attività di ricerca delle misure adeguate di salvaguardia della salute secondo la particolarità del lavoro. Possiamo affermare che questa norma è stata la prima a disporre un tale potere di iniziativa dei

---

<sup>168</sup> Cfr. v. sul punto L.Montuschi, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro tra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, 2001.

<sup>169</sup> Cfr. v. G. Natullo, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Torino, 1995.

lavoratori, i quali possono anche essere affiancati da soggetti esterni esperti o da organi pubblici<sup>170</sup>.

La questione che si è posta in relazione all'art. 9 St. ha riguardato le situazioni soggettive derivanti da tale enunciato, poiché si era dubitato, secondo un'interpretazione restrittiva della norma, che si ponesse in capo ai lavoratori un vero e proprio diritto soggettivo a poter ricevere tali tutele, in quanto si riteneva che se così fosse stato, il legislatore avrebbe dovuto specificare proprio che si trattasse di un diritto<sup>171</sup>. Sempre al fine di realizzare gli obiettivi della sicurezza dei lavoratori, la norma impone anche un diritto di controllo delle misure effettivamente poste a tutela dei lavoratori, le quali si manifestano con il potere di ispezione e controllo<sup>172</sup> da parte degli organismo locali presenti in azienda. Anche questa funzione promossa dall'art. 9 St., configura in capo ai lavoratori un *«diritto potestativo, a fronte del quale sta l'obbligo del datore di lavoro di subire l'iniziativa della rappresentanza dei lavoratori, e che è esercitabile senza che sia necessario il preventivo assenso del soggetto passivo»*<sup>173</sup>. Con tale potere affidato ai lavoratori, intesi come collettività riunita nelle rappresentanze, viene posto un maggiore controllo in azienda sull'operato del datore di lavoro, gravato dal dovere di sicurezza, ma certamente il potere di controllo deve essere connesso al diritto di informazione dei lavoratori stessi, in modo da permettere loro di poter esercitare il diritto potestativo. L'articolo 2087 cod. civ. ha assunto un ruolo centrale nella normativa prevenzionistica, basti pensare che funge da *“norma di chiusura”* dell'intero sistema e garantisce la tutela dei diritti inviolabili del lavoratore, inoltre rappresenta *“il punto di partenza e al contempo*

---

<sup>170</sup> Cfr. Soggetti che coadiuvano le rappresentanze dei lavoratori al fine di porre in essere una *“elaborazione e ricerca”* di misure prevenzionistiche, sono stati introdotti sin dal d.lgs. n. 626/1994, ossia il Responsabile dei lavoratori in azienda (Rls), figura che ha tutt'oggi una ben precisa sfera d'azione e compiti definiti, tra cui appunto la promozione di misure di sicurezza.

<sup>171</sup> Cfr. Bianchi D'Urso, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Napoli, 1980; Suppiej, *Il diritto dei lavoratori alla salubrità dell'ambiente di lavoro*, in Riv. it. Dir. lav., 1988.

<sup>172</sup> Cfr. I poteri di ispezione e controllo delle rappresentanze dei lavoratori si pongono in un piano separato rispetto allo stesso potere esercitato dagli organismi di vigilanza, in quanto il potere affidato ai lavoratori è volte al controllo delle misure adottate dal datore di lavoro, secondo un'ottica privatistica e contrattualistica.

<sup>173</sup> Cfr. M. Petrocelli, *Tutela della salute, poteri delle rappresentanze ex art 9 Stat. Lav. E accesso dei tecnici esterni all'ambiente di lavoro*, nota a Cass. 13 settembre 1982, sent. n. 4874, in Riv. giur. Lav..

il punto di arrivo” della sicurezza sui luoghi di lavoro<sup>174</sup>. La norma ha rappresentato una base per la successiva disciplina prevenzionistica, ed è rimasta sempre attuale anche con l’emanazione di norme di derivazione europea come il d.lgs. n. 626/1994<sup>175</sup>, il quale ha comportato un profondo salto di qualità per la materia. Tuttavia anche questo decreto ha costituito una sorta di norma più specifica e tecnica che ha tratto fondamento dal generale dovere di sicurezza, sottolineando così l’importanza di questo principio, il quale non poche volte ha permesso di colmare le lacune in materia, grazie alla capacità di questa norma di fungere da criterio interpretativo.

## **8. Responsabilità, lesione e danno risarcibile: il danno patrimoniale.**

La forte connotazione prevenzionale della norma, è giustificata dall’importanza dei diritti in essa tutelati, diritti che coinvolgono tutto il patrimonio del lavoratore, con particolare riferimento alle due aree in cui si scinde la sua persona: l’ integrità fisica e quella morale. La responsabilità del datore di lavoro ha permesso di individuare nel lavoratore la figura del soggetto creditore tutelato, il quale riceve un danno che verrà risarcito.

Uno dei problemi che è stato affrontato dalla giurisprudenza<sup>176</sup> è stata proprio l’indennizzabilità della lesione della salute del lavoratore, in riferimento all’art. 32 Cost. e al danno risarcibile<sup>177</sup>. L’evento dannoso risulta lesivo non solo delle garanzie dell’art 2087 c.c., ma soprattutto in relazione ai diritti assoluti della persona offesa che pertanto deve conseguire un ristoro per il danno subito, agendo attraverso l’azione di responsabilità. Questo aspetto della tutela

---

<sup>174</sup> Cfr. Tra le tante v. Cass. pen., 18 maggio 2005, in c. De Vitis, in ISL, 2005

<sup>175</sup> Cfr. Il d.lgs. è stato abrogato nel 2008 poiché sostituito dal d.lgs. n. 81/2008, T.U. della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

<sup>176</sup> Cfr. Corte Cost. 14 luglio 1986, sent. n. 184

<sup>177</sup> Cfr. La giurisprudenza ha analizzato dapprima la pretesa risarcitoria del lavoratore alla luce dell’art 32 Cost e pertanto nel contesto ricostruttivo del danno biologico, orientando la responsabilità del datore, il quale garantisce il risarcimento, prima verso l’ipotesi aquiliana, poi, verso quella di natura contrattuale( che rappresenta oggi l’interpretazione maggioritaria). T. Renzi, *La responsabilità civile nel rapporto di lavoro*, Torino, 1998.

risarcitoria non può non connettersi al tipo di danno che la persona del lavoratore ha ricevuto, che merita pertanto un'analisi dei profili più rilevanti.

Prescindendo dalla responsabilità del datore di lavoro, possono essere considerate diverse tipologie di danno cagionato al lavoratore dalla condotta illecita dell'imprenditore, *in primis*, il danno patrimoniale. Non può nascondersi la fonte extracontrattuale della natura dell'illecito cagionato, in quanto, ai sensi dell' art. 2043 c.c., è ricondotto alla luce del dovere genere del *neminem laedere*, ovvero per il solo fatto di aver cagionato un danno ingiusto ad un'altra persona. La prima tutela offerta perciò contro l'evento lesivo è di tipo risarcitorio, al fine di ripristinare *ab origine* la situazione precedente al verificarsi del fatto illecito<sup>178</sup>. Diversamente poi, si modula il risarcimento, sotto il punto di vista patrimoniale, se viene invece ricondotto ad un inadempimento contrattuale, il quale perciò deve «*comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta*» secondo il dettato dell'art 1223 c.c.. Il danno in parola dunque è un danno che si verifica *contra ius*, caratterizzato dal carattere dell'immediatezza della condotta e proprio per effetto di questa comporta una *deminutio patrimonii*. Il lucro cessante invece rappresenta una logica conseguenza di ciò e può avere diverse connotazioni in relazione al profilo risarcitorio<sup>179</sup>.

Per quanto concerne l'onere probatorio e il conseguente nesso di causalità, si ritengono risarcibili tutti quei danni, anche non patrimoniali, che siano conseguenza di una condotta lesiva, pertanto l'onere probatorio ruota intorno al lavoratore che deve provare oltre al danno alla salute ricevuto, l'esistenza di un comportamento illecito del datore, sorretto da dolo o colpa, che risulti essere

---

<sup>178</sup> Cfr. La Suprema Corte ha più volte ribadito che nel danno patrimoniale la prova che il lavoratore deve dimostrare è l'avvenuta lesione e quindi il danno subito, non essendo richiesta la prova dell'ingiustizia del danno stesso (il danno patrimoniale ingiusto potrebbe avere un'origine plurifattoriale). V. sul punto Cass. 10 ottobre 2007, sent. n. 21140; Cass. 14 maggio 1993, sent. n. 5485.

<sup>179</sup> Cfr. Il lucro cessante riporta all'interno di uno stesso concetto diverse tipologie si pregiudizi subiti, anche non classificabili esaustivamente ma riconducibili in ogni caso al "mancato accrescimento della sfera patrimoniale o ad una contrazione di possibilità future". P. Cendon, *Danni in generale integrità fisica e psichica, criteri del risarcimento*, Padova, 2011.

causa diretta del danno ricevuto<sup>180</sup>. La tutela risarcitoria riservata al creditore può essere disposta attraverso due diverse modalità: la reintegrazione in forma specifica, che è la via più seguita, o laddove questa risulti troppo onerosa, il risarcimento per equivalente<sup>181</sup>.

La prima forma di risarcimento comporta una riparazione effettiva e specifica del danno provocato, un'esecuzione tale da ricondurre la situazione al momento precedente l'evento, o riportare la cosa danneggiata al suo stato primitivo; al contrario, nella seconda forma, non risulta facile, perché troppo onerosa o impossibile in alcuni casi, ripristinare la situazione iniziale, quindi il giudice interviene disponendo tramite una valutazione equitativa, una somma di denaro che permetta al danneggiato un ristoro patrimoniale. È evidente che nel caso di lesioni della salute del lavoratore, un risarcimento patrimoniale sia del tutto inadeguato in ogni caso, poiché una somma di denaro non persegue quello scopo risarcitorio essendo qui interessati i diritti assoluti della persona quali la salute psichica e morale; ma nemmeno idonea può essere considerata la tutela in forma specifica vista l'impossibilità di ripristinare la salute del lavoratore sia dal punto di vista fisico che morale.

Nonostante tutto ciò, è stato ampiamente condiviso l'orientamento della giurisprudenza secondo il quale spetta al lavoratore un indennizzo dei danni subiti, pur se non suscettibili di una valutazione economica, perché connessi al danno patrimoniale cd. indiretto, «derivato dalla lesione diretta di un bene non patrimoniale quale è appunto quello che costituisce uno degli aspetti del diritto della personalità stessa»<sup>182</sup>. Il parametro di quest'orientamento è stato individuato in relazione al guadagno, quantificando perciò il risarcimento del lavoratore in base alla menomazione della propria capacità lavorativa, e quindi del mancato reddito di lavoro percepito, questa valutazione poteva essere svolta solo grazie all'ausilio di un accertamento tecnico dell'effettivo pregiudizio subito

---

<sup>180</sup> Cfr. v. Corte Cass. 18 luglio 2013, sent. n. 17585; Cass. 10 ottobre 2007, sent. n. 21140.

<sup>181</sup> Cfr. v. sul punto l'art. 2058 cod. civ.

<sup>182</sup> Cfr. G. Giannin e M. Pogliani, *Il danno da illecito civile. Danno biologico, danno psichico, danno patrimoniale, danno morale, le tabelle liquidative*, 1997.

e del mancato guadagno del lavoratore<sup>183</sup>. La pretesa risarcitoria del lavoratore, nel caso in cui si tratti di responsabilità contrattuale del datore, non configura una tutela adeguata, difatti, il risarcimento del danno è limitato ai soli danni prevedibili, direttamente riferibili alla condotta causale, salvo che non sia intervenuto il dolo; inoltre, il risarcimento del danno non può coinvolgere anche ciò che il danneggiato ha lucrato come diretta conseguenza della condotta illecita<sup>184</sup>. Ad ogni modo, non possiamo ritenere la tutela risarcitoria ma soprattutto il danno patrimoniale, una vera e propria garanzia di eventi lesivi contro la persona del lavoratore. Il danno emergente da una condotta lesiva, può avere tanti aspetti diversi, che non coinvolgano solo la sfera patrimoniale ma l'intera salute della persona, pertanto risolvere il danno con una mera tutela risarcitoria, anche se specifica, non offrirebbe al creditore un vero ristoro del pregiudizio. In primo luogo il risarcimento per quanto miri all'indennizzo del danno emergente e del lucro cessante derivante da reddito di lavoro, non può certamente essere un valido ristoro nelle situazioni di invalidità permanente della persona<sup>185</sup>, ancor di più se il soggetto danneggiato non possedeva ancora un reddito, come nel caso di un minore o di una casalinga<sup>186</sup>.

Un altro problema sorge nel caso di danno alla persona, la cui lesione tuttavia non incide sulla capacità lavorativa: l'intervento della giurisprudenza è stato in tal caso necessario e ha fatto riferimento alla nozione di "*capacità lavorativa specifica*" risarcibile, difatti, è stata ritenuta tale solo quella diminuzione che "*esige un compenso aggiuntivo, peraltro mai individuato con precisione*"<sup>187</sup>.

---

<sup>183</sup> Cfr. In relazione ai parametri grazie ai quali poter considerare la perdita di guadagno del lavoratore, la giurisprudenza ha segnato i reali criteri di specificazione del reddito da lavoro: «*che è in diretto e immediato rapporto di produzione rispetto all'attività lavorativa del danneggiato; conseguentemente quando il reddito di lavoro risulti confuso con il reddito di capitale, questo deve essere decurtato di una somma corrispondente alla remunerazione del capitale impiegato*». Cass. 24 maggio 1993, sent. n. 5832.

<sup>184</sup> Cfr. P. Cendon, *Danni in generale integrità fisica e psichica, criteri del risarcimento*, Padova, 2011.

<sup>185</sup> Cfr. Cass. 30 settembre 2009, sent. n. 20943; Cass. 20 agosto 1977, sent. n. 3818.

<sup>186</sup> Cfr. Cass. 6 novembre 1997, sent. n. 10923.

<sup>187</sup> Cfr. R. Fabozzi, *La tutela della salute nel rapporto di lavoro*, Milano, 2002.

## 9. Il danno non patrimoniale e la sua tripartizione.

L'insufficienza della tutela garantita dal danno patrimoniale, ha spostato l'attenzione su un'altra tipologia di danno: quello non patrimoniale. Tale danno è qualificato come "morale" e consiste in un pregiudizio che «*attiene alla lesione di aspetti variamente riferibili alla persona umana nella sua dimensione socio-relazionale ed alla sua integrità psico-fisica*»<sup>188</sup>. Lo sviluppo di questo tipo di danno è stato reso necessario dall' inadeguatezza della disciplina del danno patrimoniale, in quanto era impossibile poter risolvere attraverso il risarcimento ogni tipo di lesione, ma soprattutto non poteva ritenersi tale ogni tipo di pregiudizio, anche se questo non comportava una *deminutio patrimonii* intensa in senso stretto. La norma codicistica che disciplina questo danno è l'art. 2059 c.c., che tuttavia si limita a stabilire «*il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge*». Sostanzialmente la norma non fa altro che disciplinare in maniera scarna la disciplina del danno cd. morale, che si configura laddove sia causa di un illecito penale ex art 185 c.p.<sup>189</sup>, ma la dottrina ha poi ricostruito sulla base di questo danno tre diverse categorie nelle quali esso di articola: il danno biologico, morale ed esistenziale.

La linea seguita dalla dottrina più tradizionale è stata quella che attiene più rigorosamente all'art 2059 c.c., considerando pertanto il danno morale come un turbamento psichico, derivante da una sofferenza o un accadimento afflittivo, questo tipo di danno non può limitarsi alla lesione del solo danno psichico, in quanto questo, somatizzandosi può arrecare un vero e proprio dolore, e quindi danno, alla salute fisica del soggetto. Il fondamento di questo tipo di danno, come tradizionalmente inteso<sup>190</sup>, era in un primo momento riferibile all'art. 2043

---

<sup>188</sup> Cfr. P. Cendon, *op. cit.*

<sup>189</sup> Cfr. « *Il danno non patrimoniale, risarcibile nel solo caso in cui derivi da un fatto imputabile come reato, consiste nell'ingiusto turbamento dello stato d'animo in conseguenza dell'offesa subita e, pertanto, il relativo risarcimento soddisfa all'esigenza di assicurare al danneggiato una utilità sostitutiva che lo compensi, per quanto possibile, delle sofferenze morali e psichiche ricevute e che, proprio per tale suo carattere è necessariamente rapportata anche alla dimensione temporale di dette sofferenze*». Cass. 11 ottobre 1985, sent. n. 4947.

<sup>190</sup> V. sul punto R. Scognamiglio, *Il danno morale (contributo alla teoria del danno extracontrattuale)*; Id., *Danno alla persona e danno morale*, in Riv. Dir. priv., 2008.

c.c. e su una nuova interpretazione del patrimonio della persona<sup>191</sup>. Veniva poi definito danno biologico, quella lesione psicofisica della salute della persona, inteso nella sua più ampia accezione, che pertanto racchiude in sé il danno alla *«vita di relazione, che si risolve nella impossibilità o difficoltà di mantenere i rapporti sociali ad un livello normale, e tende ad assorbirlo, come per gli altri tipi di danno non ben definiti, quali il danno estetico e quello alla sfera sessuale, la domanda di risarcimento del danno alla salute, quando non sia limitata al pregiudizio della vita di relazione, impone al giudice di merito di considerare tutti i possibili profili del predetto danno e liquidarlo anche per la parte che non coincide con il pregiudizio della vita di relazione»*<sup>192</sup>.

Terza tipologia di danno è stata riconosciuta in quello cd. esistenziale, tale fattispecie *«autonoma e legittima categoria dogmatico-giuridica in seno all'art. 2058 c.c., si fonda sulla natura non meramente emotiva ed interiore, propria del cosiddetto danno morale, ma oggettivamente accertabile del pregiudizio attraverso la prova di scelte di vita diverse da quelle che si sarebbero adottate se non si fosse verificato l'evento dannoso e richiede una specifica allegazione e prova anche per presunzioni»*<sup>193</sup>. In giurisprudenza vi sono stati molti orientamenti contrastanti nell'ammettere in particolare questo tipo di danno, sebbene la questione sembri oggi pacifica nel riconoscere diverse sfaccettature del danno non patrimoniale<sup>194</sup>, che riveste un'importanza sempre maggiore nel panorama legislativo italiano. Inoltre, con l'emergere di queste nuove figure di danno e in particolare quello biologico, ha mutato l'ideologia preesistente che vedeva in antitesi il danno patrimoniale e quello non patrimoniale, poiché proprio il danno morale ha assunto un ruolo primario per i diritti assoluti in esso tutelati.

---

<sup>191</sup> Cfr. Cass. 6 giugno 1981, sent. n. 3675, in Giust. Civ..

<sup>192</sup> Cfr. Cass. 14 ottobre 1993, sent. n. 10153.

<sup>193</sup> Cfr. Cass. 16 maggio 2007, sent. n. 11278.

<sup>194</sup> Cfr. Contrariamente a questa impostazione, la Corte di Cassazione si è espressa di recente, prevedendo che *«il danno non patrimoniale è una categoria generale non suscettiva di suddivisione in sottocategorie variamente etichettate»*. Cass. civ. 11 novembre 2008, sent. n. 26972.

## 10. Il danno morale.

Il presupposto della risarcibilità del danno morale è costituito dalla condotta configurabile come reato ai sensi dell'art. 185 c.p., sul presupposto che si verifichi un danno, per il quale il soggetto debba rispondere risarcendo il danneggiato. La risarcibilità del danno ha posto dubbi applicativi, in quanto parte della giurisprudenza ha ipotizzato tale risarcimento a fronte di un accertamento dell'esistenza del danno ma soprattutto del fatto illecito causale<sup>195</sup>, che sarebbe necessario per poter imputare l'evento ad un soggetto; secondo un'altra visione, avallata dalla stessa Corte di Cassazione<sup>196</sup>, non sarebbe necessario ricondurre la condotta lesiva ad un reato, essendo in ogni caso risarcibile il danneggiato laddove tale condotta sia idonea a provocare una lesione e sia "astrattamente configurabile come reato"<sup>197</sup>. A causa del carattere soggettivo, questa tipologia di danno interviene ogni qualvolta venga leso un diritto costituzionalmente tutelato, che tuttavia non è suscettibile di una valutazione meramente economica, rendendo necessaria una decisione del giudice orientata verso criteri equitativi. Risulta primaria l'esigenza di una integrale copertura del risarcimento<sup>198</sup> che debba adattarsi al singolo caso e alle circostanze individuali, cercando di considerare l'effettiva consistenza della lesione nel quantificare l'ammontare della liquidazione del danno. Una valutazione di questo tipo risponde ai criteri stabiliti dall'art. 2056, comma II, c.c., ma sorgono ancora dubbi sulla configurazione di una responsabilità contrattuale o extracontrattuale del datore di lavoro, nonostante proprio l'articolo in questione richiami al primo comma, gli articoli 1223, 1226 e 1227 cod. civ.<sup>199</sup>. Sotto l'aspetto probatorio, il danno non patrimoniale richiede che il lavoratore debba provare non solo l'avvenuto danno ma anche il nesso causale tra la lesione e l'illecito penale compiuto dal datore di

---

<sup>195</sup> Cass. 28 agosto 1995, sent. n. 9045.

<sup>196</sup> Cass. 12 agosto 1995, n. 8845.

<sup>197</sup> V. sul punto R. Fabozzi, *La tutela della salute nel rapporto di lavoro*, Milano, 2002.

<sup>198</sup> Da ultime, Cass. 6 marzo 2014, sent. n. 5243; Cass. 11 novembre 2008, sent. n. 26972.

<sup>199</sup> È stata abbandonato il richiamo alla responsabilità extracontrattuale ex art 2043 c.c. inteso quale norma di fondamento della responsabilità del datore di lavoro e del risarcimento del lavoratore( come specificato nella sent. 6134/1984).

lavoro, non essendo pertanto sufficiente la mera potenzialità lesiva della condotta<sup>200</sup>. Recentemente la Suprema Corte ha ritenuto di dover commisurare il risarcimento del danno morale al risarcimento del danno biologico ribadendo che non vi siano ostacoli per una liquidazione proporzionata al danno in questione<sup>201</sup>.

## 11. Il danno biologico.

Rientrante nella ripartizione del danno non patrimoniale è poi stato ritenuto il danno biologico, il quale ha provocato diversi contrasti all'interno della giurisprudenza<sup>202</sup>, sebbene sia intervenuta anche la Corte Costituzionale a porre chiarezza con un'importante pronuncia nel 1994<sup>203</sup>, nella quale è stato ricondotto il fondamento della tutela dei diritti garantiti all'art 2059 c.c.. La Corte in questa sentenza ha interpretato estensivamente la nozione del danno biologico, ricomprendendo al suo interno ogni lesione dell'integrità psico-fisica che sia conseguenza diretta di un illecito commesso dal datore di lavoro<sup>204</sup>. Caratteristica del danno biologico è la massima garanzia dei beni tutelati ed, in quanto beni assoluti<sup>205</sup>, il risarcimento non può essere limitato quindi ai soli eventi incidenti sul reddito del lavoratore, ma deve ricomprendere tutta la sfera umana, pertanto risulta difficile distinguere il margine che separa questo danno da quello alla

---

<sup>200</sup> Cass. 14 maggio 2013, sent. n. 11527.

<sup>201</sup> Cass. Civ., sez. civ., 13 luglio 2011, sent. n. 15373; Cass. sez. civ. 702/2010.

<sup>202</sup> Per un approfondimento sul punto: Cass. 11 febbraio 1985, sent. n. 1130, in *Giur. It.*, con nota di R. De Matteis, *Danno biologico e patrimonialità delle lesioni: due sentenze a confronto*; R. Scognamiglio, *Il danno morale (contributo alla teoria del danno extracontrattuale)*; nel senso del danno biologico come *tertium genus*: Trib. Genova, 25 maggio 1974,; Cass. 20 agosto 1984, n. 4661, nota di Giusti.

<sup>203</sup> Corte Cost. 27 ottobre 1994, sent. n. 372, nota di Ponzanelli.

<sup>204</sup> Cfr. Il danno biologico sotto questo punto vista è stato formulato alla stregua del danno alla salute, così come inteso nell'art 2, lett o) del d.lgs. n. 81/2008 «*stato di complesso benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità*».

<sup>205</sup> Cfr. «*Nella valutazione del danno morale contestuale alla lesione del diritto alla salute, la valutazione di tale voce dotata di logica autonomia in relazione alla diversità del bene protetto, che pure attiene ad un diritto inviolabile della persona (la sua integrità morale: art. 2 della Costituzione in relazione all'art. 1 della Carta di Nizza e al Trattato di Lisbona ratificato in Italia con la L. 02.08.08 n. 190, che colloca la dignità umana come la massima espressione della sua integrità morale e biologica) deve tener conto delle considerazioni soggettive della persona umana e della gravità del fatto, senza che possa considerarsi il valore della integrità morale una quota minore del danno alla salute*». Cass. 12 dicembre 2008, sent. n. 29191.

salute in senso stretto<sup>206</sup>. In realtà una linea netta di divisione tra queste due nozioni era stata posta sin dal 1986 dalla stessa Corte Costituzionale, la quale nella sentenza n. 184, una sentenza storica e innovativa, aveva raffigurato la risarcibilità del danno biologico, inteso come salute della persona in sé per sé, senza prevedere poi tutte quelle ipotesi che la stessa giurisprudenza ha ricondotto ad esso. In questa visione il danno patrimoniale e il danno non patrimoniale venivano a configurare una mera possibilità successiva al danno alla persona che, tuttavia, era caratterizzata dalla riparabilità delle lesioni patrimoniali e non. La questione è stata affrontata<sup>207</sup> sdoppiando il danno biologico in due accezioni: dal punto di vista “statico” esso è inteso quale danno-evento, in quanto comprende ogni evento lesivo<sup>208</sup> suscettibile di valutazione medico-legale, mentre sotto il punto di vista “dinamico”, esso non può essere ricondotto alla sola lesione dell’integrità fisica e morale, essendosi aggiunte altre fattispecie pregiudizievoli del «*danno alla vita di relazione, alla sfera sessuale, estetico, nonché alla generica capacità lavorativa e le microinvalidità permanenti*»<sup>209</sup>. Il danno sotto quest’ultimo aspetto, quello dinamico, è stato “personalizzato” dal punto di vista risarcitorio in quanto, deve tenere conto di tutte le condizioni esclusivamente riferibili alla singola persona, quindi non poteva essere condiviso l’iniziale orientamento giurisprudenziale del Tribunale di Genova<sup>210</sup> che nel 1974 aveva previsto la risarcibilità del danno biologico in maniera omogenea, ossia il risarcimento non era proporzionato alla gravità del danno causato, ma era

---

<sup>206</sup> Cfr. Il danno alla salute si configura come la più ampia tutela offerta persona in relazione all’art. 2 Cost. e ai diritti inviolabili dell’uomo sia come singolo che nelle formazioni in cui avviene lo sviluppo della sua personalità.

<sup>207</sup> Cfr. « *Tutti i pregiudizi presuntivamente desumibili come connessi e conseguenti a gravi postumi permanenti sono già compresi nel risarcimento del danno biologico che è oggetto di valutazione medico-legale sia nel suo aspetto statico, quale danno fisiologico, sia nei suoi aspetti dinamico-relazionali* ». V. Trib. Milano 30 aprile 2007, sent. n. 5104

<sup>208</sup> Cfr. Il danno biologico “statico” differisce dal mero danno alla salute poiché quest’ultimo viene ricondotto al “danno-conseguenza” ossia la sofferenza continua ad avere una sua valenza come conseguenza dell’illecito subito. Cass. 14 luglio 1986, sent. n. 184.

<sup>209</sup> Cass. 18 aprile 1996, sent. n. 3686; Trib. Milano 30 ottobre 1996.

<sup>210</sup> Cfr. « *Il pregiudizio non patrimoniale consiste nel “danno biologico, e cioè nella lesione dell’integrità fisica in sé e per sé considerata (il cui risarcimento deve variare solo con il variare dell’età del danneggiato, restando invece affatto indipendente dal livello dei redditi di questo)* ». Trib. Genova 25 maggio 1974.

considerato automatico e uniforme per tutti. La “personalizzazione” del risarcimento del danno biologico non comporta l’identificazione di questo con il danno morale soggettivo, costituendo queste, due figure diverse di danno non patrimoniale, suscettibili di valutazione discrezionale del giudice, ed integrale del danno causato al soggetto, anche con l’ausilio di tabelle per la liquidazione<sup>211</sup>. La Suprema Corte ha aggiornato i criteri di liquidazione del danno biologico individuandoli nell’art 1226 c.c. quando si tratti di fare una valutazione di tipo equitativo, più elastica, ed ha permesso altresì l’utilizzazione di tabelle elaborate da alcuni uffici giudiziari, in particolare dal Tribunale di Milano<sup>212</sup>, proprio per facilitare questa valutazione, anche quando il caso riguarda un danno derivante dalla circolazione stradale<sup>213</sup>. Tuttavia la stessa Corte ha ritenuto insufficiente il solo criterio tabellare come riferimento per la liquidazione del danno biologico, è stata, quindi, maggiormente apprezzata la discrezionalità del giudice nel decidere secondo equità seppur rispettando criteri standardizzati e predeterminati<sup>214</sup>, ma deve anche essere valutato tale danno secondo *l’id quod plerumque accidit*, anche nel caso in cui il pregiudizio non sia valutabile dalla consulenza medico-legale. È noto che analizzando il danno biologico come derivante da infortunio sul lavoro o nella nuova ipotesi del danno da circolazione stradale, l’Inail assume un ruolo rilevante nella liquidazione di questo, al fine di riparare la lesione dell’integrità psico-fisica che ne è derivata<sup>215</sup>.

Sulla scia di queste argomentazioni, la nozione del danno biologico ha interessato anche il codice delle assicurazioni<sup>216</sup> il quale ha ricompreso un ulteriore criterio per la liquidazione del danno: l’incidenza dell’evento sulle

---

<sup>211</sup> Cfr. v. sul punto Cass. SS.UU. sent. n. 26972/2008, e da ultima Cass. civ., sent. n. 5243/2014.

<sup>212</sup> Cfr. Trib. Milano, 30 aprile 2007, sent. n. 5104.

<sup>213</sup> Cfr. I danni derivanti dalla circolazione stradale sono stati contemplati nella misura del danno non inferiore al 10%. Cass. sentenza n. 12408/2011.

<sup>214</sup> Cfr. Cass. 12 maggio 2006, sent. n. 11039.

<sup>215</sup> Cfr. L’intervento della liquidazione da parte dell’Inail è commisurata alla gravità del danno inferto al danneggiato, difatti, il tasso di invalidità risarcibile è previsto nella variazione percentuale del 15,9% (erogato come rendita vitalizia) e di un minimo del 6% (erogato come capitale). V. Polletti, *Danno biologico da infortunio sul lavoro: al via la sperimentale riforma del testo unico Inail*, 2000.

<sup>216</sup> Cfr. Codice delle assicurazioni decreto legislativo del 27 settembre 2005, n. 209, da ultimo modificato dal decreto legge del 24 gennaio 2012, n. 1.

attività quotidiane e sugli aspetti dinamico-relazionali della vita del danneggiato<sup>217</sup>, tralasciando l'aspetto meramente economico.

Questo criterio riportato dagli articoli 138 e 139 del codice delle assicurazioni non è nuovo, ma è stato preso in prestito dalla medicina legale, la quale aveva già posto l'attenzione sull'aspetto "soggettivo" del danno biologico in quanto questo, varia da persona a persona e non può essere valutato oggettivamente ma deve tener presente anche gli effetti che può provocare sulla vita sociale e familiare del soggetto<sup>218</sup>. In realtà il codice delle assicurazioni affrontava questo aspetto ulteriore del danno biologico in termini di valutazione economica, poiché in questo caso il soggetto danneggiato aveva diritto a chiedere una somma aggiuntiva per la lesione morale e della vita relazionale. Una simile impostazione può essere ricondotta al concetto di danno biologico dinamico, intenso in senso onnicomprensivo, che la giurisprudenza ha più volte adottato nella misurazione della liquidazione del danno<sup>219</sup>. Ad ogni modo, la liquidazione del danno biologico ha messo in luce la possibilità di lesioni che comportino invalidità temporanea o permanente. Nel primo caso, è stata esclusa la liquidazione del danno a seguito di un fatto illecito di un terzo, quando il lavoratore ha continuato a percepire la propria retribuzione<sup>220</sup>, contrariamente, quando si tratti di invalidità permanente, deve essere valutata in maniera più incisiva, al fine di evitare esclusioni che potrebbero derivare dalla valutazione equitativa del giudice<sup>221</sup>. La Corte in quest'ultimo caso di lesioni permanenti, ha ribadito la non divisibilità del danno, considerandolo perciò come unità riferibile ad ogni persona in maniera uguale, comprensiva sia dei danni psichici arrecati, che della riparabilità di eventuali ulteriori danni quali quelli della sfera sessuale o della vita

---

<sup>217</sup> Cfr. M. Corrias, *Questioni sul danno alla persona del lavoratore*, Resp. Civ. e Prev., 2013.

<sup>218</sup> V. anche sul punto Trib. Milano, 30 aprile 1007, sent. n. 5104.

<sup>219</sup> La Suprema Corte ha più volte adottato la nozione di danno «nella sua più ampia accezione». V. Cass. 11 novembre 2008, sent. n. 26972; la più ampia accezione del danno biologico e morale è stata la nozione richiamata anche nel caso in cui dall'evento lesivo sia scaturita la morte del danneggiato. V. Cass. 11 ottobre 2012, sent. n. 17320.

<sup>220</sup> Cass. sent. n. 15385/2010; Cass. sent. 11 ottobre 1995, n. 10597; Cass. sent. 15 aprile 1993, n. 4475; Cass. sent. 10 ottobre 1988, n. 5465.

<sup>221</sup> Cfr. Sul punto anche S. Rodotà ha mostrato una certa sfiducia nei confronti del modello equitativo. V. S. Rodotà, *Quale equità?*, in *Politica del diritto*, 1974.

relazionale, in quanto tale impostazione del danno risulta differenziata solo dal danno di tipo patrimoniale<sup>222</sup>.

## **12. Il danno esistenziale.**

La trilogia del danno non patrimoniale si chiude con l'ultima, e forse la più discussa figura di danno, la quale ha costituito l'elaborazione più ampia del danno morale: il danno esistenziale<sup>223</sup>. Questa nuova figura di danno si è distaccata dalle altre due più tradizionali, proprio per tutelare quelle esigenze di effettività ed efficacia della protezione del soggetto, senza allargare ulteriormente la nozione di danno biologico. Il danno esistenziale ricomprende pertanto tutti quei turbamenti e pregiudizi nei confronti della personalità umana, che ne limitano la serenità e la normale evoluzione, incidendo proprio sulla vita quotidiana. Tale fattispecie risulta un'«autonoma e legittima categoria dogmatico-giuridica in seno all'art. 2059 c.c., si fonda sulla natura non meramente emotiva ed interiore, propria del cosiddetto danno morale, ma oggettivamente accertabile del pregiudizio attraverso la prova di scelte di vita diverse da quelle che si sarebbero adottate se non si fosse verificato l'evento dannoso e richiede una specifica allegazione e prova anche per presunzioni»<sup>224</sup>. L'obiettivo di svincolare questa fattispecie di danno dalle altre è stato a lungo discusso in giurisprudenza, in particolar modo per il tipo di garanzie prestate alla persona vittima di tali pregiudizi che incidano profondamente non solo sulla sua integrità fisica ma anche sulla personalità, indipendentemente dall'aspetto reddituale. Premessa l'impossibilità di ricondurre il danno esistenziale ad un'ipotesi di danno patrimoniale, poichè va oltre una valutazione meramente pecuniaria, non possiamo tuttavia ricondurlo al danno morale, in quanto mancherebbero gli aspetti caratterizzanti questa fattispecie quali la sofferenza e il

---

<sup>222</sup> Cfr. Cass. 31 maggio 2003, sent. n. 8827; Cass. 20 novembre 2012, sent. n. 20292.

<sup>223</sup> Cfr. Sul punto ampia dottrina: Cendon, *Esistere o non esistere*, in Resp. civ. e prev., 2000; Cendon, *La responsabilità extracontrattuale*, Milano, 1994; Cendon e Ziviz, *Il danno esistenziale*, Padova, 2000; Monateri, *Alle soglie di una nuova categoria risarcitoria: il danno esistenziale*, in *Danno Resp*, 1999.

<sup>224</sup> Cfr. Cass. sez. lav., 16 maggio 2007, sent. n. 11278.

dolore della vittima, intesi come turbamenti dell'anima, è proprio in questa "zona grigia" che trova spazio il danno esistenziale<sup>225</sup> come strumento nel quale trovano adeguata tutela tutte quelle situazioni difficilmente accertabili con l'ausilio medico-legale<sup>226</sup>. Proprio per questa incertezza sulla tutela di questo tipo di danno, è stata la giurisprudenza ad intervenire per chiarire la collocazione del tipo di pregiudizio tutelato dall'istituto, in particolare questo è stato rinvenuto nella lesione di uno dei diritti costituzionalmente tutelati, in riferimento al combinato disposto tra l'art 2 Cost. e l'art 2043 c.c., alla stregua di un ragionamento paragonabile alla natura del diritto alla salute.

Il lungo percorso svolto dalla dottrina e dalla giurisprudenza in questa materia ha avuto inizio da alcune pronunce riguardanti la risarcibilità del danno morale in caso di colpa presunta<sup>227</sup> ed è proseguito poi con alcune importantissime pronunce della Corte di Cassazione il 31 maggio del 2003, le cosiddette "sentenze gemelle" n. 8827 e 8828, che hanno dato rilevanza a questa tipologia di danno rivisitando il danno non patrimoniale in genere<sup>228</sup>.

La Suprema Corte esprimendosi con queste sentenze ha riportato la natura del danno non patrimoniale, dunque non solo morale, alla statuizione dell'art 2059 c.c., interpretando la norma al di là della lettera, non ha quindi ricondotto la risarcibilità del danno non patrimoniale al solo caso di reato come previsto dall'art. 185 c.p. ma, ha ritenuto che il criterio fondamentale fosse l'effettiva esistenza di una lesione degli interessi della persona. Questo principio deve essere letto ispirandosi alle norme costituzionali che rappresentano il nucleo concettuale degli interessi della persona coinvolti, nonché la stessa norma codicistica rinviene i danni non patrimoniali come risarcibili nei soli "*casi determinati dalla legge*"<sup>229</sup>. A confermare questa linea interpretativa della

---

<sup>225</sup> Cfr. De Marzo, *Il danno esistenziale: profili generali*, in Corr. Giur., 2000.

<sup>226</sup> Cfr. Cass. 7 giugno 2000, sent. n. 7713, in Resp. Civ. prev. 2000.

<sup>227</sup> Cfr. Cass. civ. 12 maggio 2003, sent. n. 7281, n. 7282, n. 7283, in Foro.it

<sup>228</sup> Cfr. v. M. Corrias, *Questioni sul danno alla persona del lavoratore*, in Resp. Civ. Prev., 2013; Bargelli, *Danno non patrimoniale e interpretazione costituzionalmente orientata all'art 2059 c.c.*

<sup>229</sup> Cfr. la Suprema Corte ha ripreso i principi utilizzati per la risarcibilità del danno biologico ai sensi dell'art.2043 c.c. (v. sent. n. 184/1986, già citata) per assicurare un'interpretazione omogenea dei diversi danni ma soprattutto orientata ai principi costituzionali e alle norme del codice civile.

Cassazione è intervenuta anche la Corte Costituzionale sempre nello stesso anno, la quale ha ribadito l'abbandono di una lettura troppo rigorosa dell'art 2059 c.c., perseguendo la dichiarata finalità di tutelare quei risvolti che, pur trascendendo l'aspetto pecuniario e prettamente economico, interessano la sfera essenzialmente intima della persona al là di quell'apprezzamento medico-legale che caratterizza invece, il danno biologico.

Nonostante questi interventi giurisprudenziali e dottrinari che hanno proliferato sino a pochi anni fa, la questione è rimasta aperta a possibili interventi critici, che tuttavia non sono mancati. La creazione di una tale figura di danno è stata considerata inconsistente dal punto di vista normativo, in quanto non perfettamente delineata dalle norme vigenti, un'inconsistenza, pertanto, giuridica e fattuale, che non ha trovato un « *valido riscontro nell'esperienza socio-economica...., costituendo piuttosto il frutto di una, pur suggestiva, elucubrazione concettuale* »<sup>230</sup>.

Il problema che è sorto in seguito a questa impostazione, piuttosto vaga ed astratta, ha riguardato l'eccessiva estensione dei casi rientranti nella nozione del danno esistenziale, nonché l'uso distorto che ne potrebbe derivare in sede giudiziaria. A tal fine, il danno esistenziale è stato sostanzialmente limitato alla qualità della vita definita "*dimensionata*", sebbene alcune pronunce abbiano ricondotto questo tipo di danno al mero danno biologico<sup>231</sup>, è stato riconosciuto il *vulnus* in « *ogni pregiudizio (di natura non meramente emotiva ed interiore, ma oggettivamente accertabile) che alteri le abitudini e gli aspetti relazionali propri del soggetto inducendolo a scelte di vita diverse, quanto all'espressione e alla realizzazione della sua personalità nel mondo esterno, da quelle che avrebbe compiuto ove non si fosse verificato il fatto dannoso* »<sup>232</sup>.

---

<sup>230</sup> Cfr. v. R. Scognamiglio, *Danno biologico e rapporto di lavoro subordinato*, in ADL, 1997; sempre in senso critico Castronovo, *Il danno alla persona tra essere e avere*, in *Danno. Resp.*, 2004.

<sup>231</sup> Cfr. Cass. 13 giugno 2009, n. 11048; Cass. 27 giugno 2007, sent. n. 14852; in senso contrastante Cass. 16 maggio 2007, sent. n. 11278; Cass. 28 agosto 2007, sent. n. 18199.

<sup>232</sup> Cfr. Cass. 6 febbraio 2007, sent. n. 2546.

Il punto di divergenza tra danno biologico ed esistenziale deriverebbe appunto dalla circostanza che quest'ultimo esisterebbe lo stesso indipendentemente dalla patologia scaturita dall'evento, mentre il primo corrisponde in una mera lesione della salute della persona, è per questo motivo che non sarebbe facilmente accertabile; ma, allo stesso modo, presenta anche differenze con il danno morale, il quale sarebbe circostanziato al turbamento dello stato d'animo, senza poter riscontrare in esso l'aspetto caratterizzante il danno esistenziale, ossia quella lesione della qualità della vita come valore costituzionalmente tutelato<sup>233</sup>. È stata pertanto definita questa tipologia di danno come una fattispecie autonoma e che si colloca alla stregua degli altri danni biologico e morale, "in un rapporto di *species a genus*" nei confronti del danno non patrimoniale<sup>234</sup>.

Il danno esistenziale ha trovato ampio utilizzo nelle questioni inerenti il rapporto di lavoro, tanto che un primo intervento in tal senso è stato quello delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel 2006<sup>235</sup>, che possiamo definire una delle prime pronunce a collegare questo nuovo concetto con l'art. 2087 c.c., in quanto il danno veniva considerato come conseguenza di quella violazione dell'"integrità fisica e personalità morale del lavoratore" tutelata dalla norma.

Questa pronuncia non è stata tuttavia l'unica, poiché nel 2008<sup>236</sup> è intervenuta di nuovo la Cassazione, nuovamente in Sezioni unite, con una pronuncia memorabile nella quale ha rivisto integralmente la configurazione del danno esistenziale. La nuova concezione emersa in tale sentenza è stata piuttosto critica, poiché negli anni precedenti il dibattito giuridico sulle tipologie di danno aveva interessato e fatto discutere molto sia in dottrina che in giurisprudenza. Il nuovo orientamento però, smentiva l'autonomia delle singole voci di danno, le quali

---

<sup>233</sup> Cfr. Trib. Gela, 3 giugno 2007.

<sup>234</sup> Cfr. Trib. Bologna 14 dicembre 2006. In senso conforme: Trib. Palermo 29 novembre 2006, sent. n. 4736; Cass. 24 marzo 2006, sent. n. 6572; Cass. 25 settembre 2006, sent. n. 20804; Cass. 12 giugno 2006, sent. n. 13546; Cass. 7 marzo 2007, sent. n. 5221; Cass. 6 febbraio 2007, sent. n. 2546; Cass. 2 febbraio 2007, sent. n. 2311. Corte Cost. 11 luglio 2003, sent. n. 233.

<sup>235</sup> SS.UU. icv. 24 marzo 2006, sent. n. 6572, con nota Cendon.

<sup>236</sup> SS. UU. 11 novembre 2008, sent. n. 26972, n. 26973, n. 26974, n. 26975, in Resp civ. Prev. con note Monateri, *Il pregiudizio esistenziale come voce del danno patrimoniale*, Ziviz, *Il danno non patrimoniale: istruzioni per l'uso*, Scognamiglio, *Il sistema non patrimoniale dopo le Sezioni Unite*, in *Danno resp.*, 2009.

venivano ridotte *ad unum* rappresentato dal danno non patrimoniale, il quale era suscettibile di risarcimento solo nelle ipotesi contemplate dalla legge, in modo tale da non estendere l'applicabilità di questo danno a ipotesi che esulano dalla lettera della legge vigente. L'unica eccezione a quanto detto finora era il caso nel quale il danno comportava una lesione di un diritto costituzionalmente garantito alla persona.

In particolare, per quanto concerne la categoria del danno esistenziale è del tutto esclusa una sua possibile configurazione autonoma poiché questo comporterebbe che anche il danno non patrimoniale venga definito atipico, in quanto sarebbe una derivazione di quest'ultimo, nel quale però confluiscono fattispecie non previste dalla legge. Il legislatore è intervenuto proprio in riferimento all'art. 2059 c.c. per arginare le possibili interpretazioni estensive in tal senso, stabilendo invece un'interpretazione costituzionalmente orientata ai diritti inviolabili della persona<sup>237</sup>. La decisione della Corte ha assunto più un'efficacia declamatoria che effettiva, in quanto l'unificazione della nozione di danno non può essere mantenuta quando si tratta di valutare la liquidazione del danno.

Il danno non patrimoniale è “ontologicamente composito” soprattutto nell'aspetto risarcitorio, dove per valutare il *quantum* dell'effettiva lesione, si devono riconsiderare le tre figure di danno, che si differenziano anche per la gravità del danno nonché per la tutela prevista dalle norme<sup>238</sup>.

Contrariamente a quanto fin qui esposto, la sentenza ha ribadito il principio enunciato dell'unitarietà della nozione di danno anche sotto il profilo risarcitorio, ritenendo escluso qualsiasi ulteriore danno, seppur riguardante la sfera dinamico-relazionale, che ecceda quello erogabile dall'Inail<sup>239</sup>. La copertura previdenziale

---

<sup>237</sup> Cfr. Principi enunciati dalle sentenze Cass. sent. n. 15022/2005; Cass. sent. n. 11761/2006; Cass. sent. n. 23918/2006, che le Sezioni Unite (2008) hanno fatto propri.

<sup>238</sup> Cfr. il Tribunale di Gela a tal proposito ha affermato: «*Il danno esistenziale si distingue dal danno biologico in quanto la lesione alla salute può, avendo di mira il tipo di interesse colpito, incidere sull'integrità psicofisica della persona ovvero su diversi interessi, riguardanti la sfera esterna della vittima (reputazione, riservatezza, diritti di natura familiare e così via...)*». Trib. Gela, 3 giugno 2007.

<sup>239</sup> Cfr. Rivero, *La liquidazione del danno non patrimoniale del lavoratore dopo le sentenze delle Sezioni Unite del 2008*, in Lav. Giur., 2010 (De Jure. It). La ripartizione del danno ha permesso una

dell'Inail, si riduce al danno alla salute inteso come danno biologico, pertanto si ritiene impossibile sollevare un'ulteriore azione per quelle prestazioni che eccedano questa tutela ma che si rifanno al diritto comune, le quali sono state racchiuse nel concetto di “danno differenziale”<sup>240</sup>.

Per quanto concerne l'ambito risarcitorio, nonostante i principi enunciati nella sentenza delle Sezioni Unite, non può trovare accoglimento l'unificazione delle lesioni dannose, poiché quest' impostazione mal si concilierebbe con i diversi ambiti considerati dalle tre tipologie di danno.

La tripartizione ha caratteristiche descrittive differenti e questo si traduce anche nell'ambito risarcitorio, dove con specifico riferimento al danno esistenziale viene ricondotto alla tutela risarcitoria propria del danno biologico<sup>241</sup>, nonostante la diversità di lesioni tutelate dai due profili di danno. In realtà non sono stati individuati anche per questa tipologia di danno dei veri e propri criteri per poter risarcire una lesione di tale portata, ma ci si deve rifare al criterio equitativo lasciato, pertanto, alla discrezionalità del giudice per quanto ad ogni modo possa risultare un criterio inadeguato.

### **13. Verso il T.U. Note introduttive.**

La sicurezza nei luoghi di lavoro è stata caratterizzata da un'eccessiva normazione negli ultimi anni, che ha successivamente richiesto un riordino generale nella prospettiva di adeguare il sistema normativo vigente alle esigenze di tutela del lavoro in continua evoluzione. Già con il d.lgs. n. 626/1994 erano stati fatti dei passi in avanti, in quanto, la norma si atteggiava come disposizione

---

“distribuzione” del danno del lavoratore nell'ottica di quanto stabilito all'art. 10, TU n. 1124/1965. v. sul punto M. Corrias, *op. cit.*

<sup>240</sup> Cfr. Il danno differenziale si differenzia anche dal “danno complementare” ossia una tipologia di danno nella quale rientrano quelle lesioni non coperte dall'assicurazione obbligatoria (che non copre lesioni invalidanti in percentuale inferiore al 6% né i danni non patrimoniali non rientranti nella nozione del danno biologico). Sul punto v. Polletti, *Danno non patrimoniale e sistema previdenziale*; Pizzoferrato e Montanari, *Il danno alla persona nel rapporto di lavoro*, in Marazza *Contratto di lavoro e organizzazione*.

<sup>241</sup> Cfr. « *In assenza di reato, e al di fuori dei casi determinati dalla legge, pregiudizi di tipo esistenziale sono risarcibili purchè conseguenti alla lesione di un diritto inviolabile della persona* ». v. SS.UU. sent. n. 26972/2008.

che racchiudeva tutta la disciplina, innovandola e valorizzando gli elementi sostanziali e i principi fondamentale di derivazione comunitaria. Il decreto oggi è stato abrogato dal nuovo Testo Unico, ma deve riconoscersi il grande apporto che ha fornito, avendo rappresentato una vera svolta nel panorama italiano della sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro.

Prima di giungere ad un progetto di testo unico, che è stato successivamente compiuto con il decreto legislativo n. 81/2008, il Governo era già stato delegato ad emanare decreti con lo stesso d.lgs. 626/1994 nonché già nel '55 con la legge n. 51 e nel '56, poi ancora con la legge n. 229/2003 si prevedeva l'emanazione di successive norme per la riorganizzazione della materia della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>242</sup>. Quest'ultima legge, ha posto delle perplessità poiché essa prevedeva uno schema di testo unico che venne discusso solo nel novembre del 2004 dal Senato e nonostante ciò, a seguito di alcune critiche espresse dal Consiglio di Stato, fu poi ritirato dal Governo. Sebbene questo tentativo si sia rilevato un fallimento, il legislatore ha da sempre mirato all'obiettivo principale del testo unico per poter riorganizzare l'intera materia e difatti, considerando anche la pressante necessità di intervenire per migliorare gli standard di tutela garantiti ai lavoratori, solo pochi anni dopo, ha disposto una nuova legge delega, la legge n. 123 del 2007, che ha iniziato quel processo riformatore da sempre sperato.

#### **14. La legge delega n. 123/2007.**

L'articolo 1 della legge delega affronta proprio il tema dei numerosi interventi normativi precedenti, e conseguentemente l'armonizzazione e il coordinamento di un sistema complesso, riorganizzando le amministrazioni e gli enti statali che

---

<sup>242</sup> Cfr. v. L. Montuschi, *Aspettando la riforma: riflessioni sulla l. n. 229 del 2003 per il riassetto in materia di sicurezza sul lavoro*, in AGL, 2004; M.Lai, *Verso l'adozione di un testo unico in materia di sicurezza del lavoro*, in Dir. e pratica lav., 2004.

si occupano della prevenzione della sicurezza e a tal fine dispone l'aumento dei poteri concessi agli ispettori di vigilanza, nonché ne aumenta anche il numero<sup>243</sup>. Questa legge è intervenuta in un contesto di caos normativo e soprattutto in una crescente disapplicazione della normativa con il conseguente aumento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, pertanto ciò che risultava necessario non era solamente il riordino della disciplina, quanto una semplificazione della stessa al fine di accrescerne l'effettività in particolare in quelle aziende piccole e medie che garantivano tutele inferiori. La semplificazione non deve però essere intesa come una riduzione delle tutele proprio per favorire l'applicazione della normativa, ma la creazione di un sistema più adeguato alle esigenze delle realtà aziendali che erano in costante cambiamento. Cause della mancata attuazione della disciplina prevenzionistica erano in primo luogo la mancanza di un apparato di vigilanza e controllo pubblici, che si sono sempre più ridotti per la scarsità delle risorse finanziarie regionali, dopo il passaggio della competenza alle Regioni e delle amministrazioni statali, nonché una concausa di ciò è costituita anche dall'ineffettività delle sanzioni, poiché esse sebbene non fossero di lieve entità, avevano nei fatti una scarsa effettività grazie ai complessi iter processuali e alla prassi giudiziaria<sup>244</sup>. La scelta di intervenire con una legge delega, ha portato ad importanti interventi che hanno modificato aspetti essenziali dell'apparato prevenzionistico vigente. Di fondamentale importanza è stata l'estensione dell'ambito di applicazione della norma, la quale prescinde dalla qualificazione del rapporto di lavoro che intercorre tra il lavoratore e il datore di lavoro e si rivolge a tutti i settori produttivi. La legge n. 123/2007 ha disposto una delega al Governo che pertanto è stato legittimato ad adottare entro nove mesi uno o più decreti, al fine di creare un sistema normativo coeso e completo nella materia della sicurezza nei luoghi di lavoro. Naturalmente nella redazione del testo devono essere rispettate le norme comunitarie e le convenzioni internazionali,

---

<sup>243</sup> Cfr. Risultano oggi essere presenti più di 5.500 ispettori e con il Decreto-legge n. 145 del 23 dicembre 2013 sono stati introdotti altri 250 ispettori al centro e al sud Italia.

<sup>244</sup> S. Margiotta, *La delega legislativa sulla sicurezza del lavoro*, IPSOA, 2008.

nonché le disposizioni costituzionali, in particolare l'art. 117 Cost. per la ripartizione della competenza legislativa.

Di fondamentale importanza è il principio sul quale è stato eretto questo provvedimento, ossia la previsione di limiti al di sotto dei quali non si potesse abbassare il livello di tutela, in quanto i decreti emanati in esecuzione della delega dovevano innalzare gli standard qualitativi della prevenzione e della sicurezza dei lavoratori, e nel rispetto delle loro rappresentanze. Nell'emanare i decreti, il Governo deve rispettare anche la procedura predisposta dalla legge del 23 agosto 1988, n. 400, secondo la quale all'art. 14 la proposta deve essere rivolta dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, della salute, delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, della giustizia e delle politiche europee, ma vi partecipano anche altri Ministri competenti per materia, avendo ricevuto il parere della Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni e province autonome di Trento e Bolzano, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro<sup>245</sup>. La norma prevede una semplificazione della materia, riducendo gli obblighi formali richiesti e provvede all'unificazione documentale, in modo da favorire l'applicazione e l'effettività della disciplina in tutti i settori produttivi e per tutte le categorie di lavoratori, lasciando tuttavia impregiudicate alcune specifiche branche del diritto che per la loro specificità restano tali, ed anzi nel disporre i decreti dovranno essere rispettati, una di queste materie citate dalla legge delega riguarda la sicurezza antincendio, disciplinata dal d.lgs. n. 139/2006, la materia di sostanze e preparati chimici prodotti ed importati nell'Unione Europea, secondo il Regolamento n. 1907/2006 del Parlamento Europeo e la materia ambientale e del controllo dei pericoli di incidenti connessi all'uso di sostanze pericolose, disciplinata dal d.lgs. n. 334/99<sup>246</sup>.

---

<sup>245</sup> Cfr. L.Stilo, *Sicurezza sul lavoro e tutela della salute*, 2007.

<sup>246</sup> Cfr. Si rinvia al D.lgs. 21 settembre 2005, n. 238, che ha dato attuazione alla direttiva n. 96/82/CE, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

Il problema riguardante la ripartizione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni ha coinvolto anche l'apparato sanzionatorio che la legge n. 123/2007 ha profondamente cambiato. L'intervento, da un lato è stato piuttosto incisivo per inasprire le sanzioni, dall'altro ha istituito meccanismi premiali per le imprese che applicano interamente la disciplina. La violazione di norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro e sulla sicurezza ha effetti sul rapporto di lavoro, poiché in questo caso il datore di lavoro ne sarà responsabile, ma ciò legittima il lavoratore, tranne i casi nei quali quest'ultimo viene richiamato con un provvedimento disciplinare al rispetto delle norme, ad allontanarsi legittimamente dal posto di lavoro poiché esposto a rischi gravi per la propria salute. La legge delega ha dato rilevanza all'ambito sanzionatorio andando anche a soffermarsi sulle responsabilità dei soggetti, non più quindi solo il datore di lavoro, i quali sono gravati dall'onere di sicurezza<sup>247</sup>. È rimasta impregiudicata la rilevanza penale delle sanzioni derivanti dalla violazione delle norme di sicurezza, quando questa condotta integra il reato di lesioni personali colpose e omicidio colposo, ex artt. 590 e 589 c.p.<sup>248</sup>. Allo stesso modo, il legislatore, ritenendo idonea la disciplina previgente, non è intervenuto a modificare il regime dei cd. "reati minori", i quali sono inquadrati come contravvenzioni, pertanto sono sottoposti a sanzioni quali l'arresto e l'ammenda al fine di far prevalere la funzione cautelare, ma è di fondamentale importanza richiamare il principio secondo il quale le sanzioni devono essere proporzionate al rischio e alla presenza di strumenti che potrebbero aggravare, o attenuare, il pericolo dei lavoratori. Per quanto concerne poi la responsabilità amministrativa degli enti, la legge n. 123/2007 non ha tralasciato nemmeno questo aspetto, affrontato all'art

---

<sup>247</sup> Cfr. Tra i soggetti responsabili la legge delega cita la figura del preposto, il quale secondo un consolidato orientamento della Cassazione, è il soggetto che si occupa di sovrintendere e supervisionare l'intera attività lavorativa dei prestatori di lavoro. V. sul punto Cass. 1 giugno 2007, sent. n. 21593.

<sup>248</sup> Cfr. Si tratta di reati "propri", ossia reati che possono compiere soltanto soggetti individuati come il datore di lavoro, il dirigente e il preposto. Tuttavia, la recente dottrina giuspenalistica, ha esposto aperture in tal senso, soprattutto nel caso di responsabilità delle persone giuridiche, propendendo per la "spersonalizzazione dell'attività imprenditoriale". V. Marino, *La responsabilità del datore di lavoro per infortuni e malattie*, Milano, 1990.

9, che ha inserito l'art 25-septies al d.lgs. n. 231/2001 in materia di reati colposi di omicidio e lesioni gravissime, aspetto che il legislatore aveva già previsto ed affrontato nella delega prevista dalla l. n. 300/2000. Il d.lgs. n. 231/2001 tuttavia, non aveva accolto questa previsione, e dunque la responsabilità degli enti pubblici è stata solo successivamente estesa ai reati in materia di sicurezza del lavoro. In particolare sorgevano dubbi proprio sugli artt. 589 e 590 c.p., poiché non era chiaro se fossero stati estesi *tout court* alla materia antinfortunistica e nello specifico alla responsabilità amministrativa, dubbi che sono stati cancellati con l'introduzione della legge delega nel 2007. Tuttavia già con il d.lgs. n. 231/2001, erano state previste sanzioni per i soggetti pubblici forniti di personalità giuridica, che avessero commesso i reati sopra citati, sebbene non fosse ancora chiaro quale interesse potesse spingere l'impresa a compiere questo genere di atti e soprattutto risultava particolarmente difficile poter identificare i criteri da adottare in tali questioni. Relativamente alla natura delle sanzioni per il soggetto pubblico, lo stesso decreto aveva già previsto una mera sanzione pecuniaria alla quale poteva aggiungersi una sanzione interdittiva per un massimo di dodici mesi. Nei casi in cui si agisca per vie penali, è stata prevista una novità puramente processuale, secondo la quale il Pubblico Ministero ha l'obbligo di avvertire l'Inail, per permettere all'ente di potersi costituire come parte civile ed far valere l'azione di regresso nei casi in cui i reati di lesioni colpose e omicidio colposo siano commessi in violazione delle norme sulla sicurezza o dell'igiene nel caso in cui abbiano provocato una malattia professionale. Questa previsione è stata orientata principalmente a sostegno del lavoratore vittima della condotta datoriale, avendogli così assicurato l'intervento dell'ente assicuratore nel processo in modo da poter percepire l'indennizzo ancor prima della decisione civile. Spetterà poi all'Inail, che ha già indennizzato il soggetto leso, effettuare l'azione di regresso nei confronti del datore<sup>249</sup>. In

---

<sup>249</sup> Cfr. Il D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 ha previsto che il soggetto che riportato una condanna penale a causa di infortunio sul lavoro, ne risponde anche in sede civile in quanto l'Inail avrà diritto effettuando l'azione di regresso, a vedersi restituite quelle somme che ha impegnato per indennizzare la vittima più le spese accessorie. V. sul punto A. Morrone, *op cit.*

riferimento alla funzione premiale, la legge n. 123/2007 ha favorito i datori di lavori, prevedendo in loro favore per il biennio 2008 e 2009 un credito d'imposta in misura massima al 50% delle spese sostenute per percorsi e programmi di formazione dei lavoratori sulla sicurezza del lavoro. Ai fini del raggiungimento di più alti livelli di protezione in azienda, la legge n. 123/2007 ha predisposto anche il potenziamento dei poteri degli organismi paritetici costituiti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e le associazioni datoriali, più vicini alla realtà aziendale. Questi organismi hanno il compito di aiutare lo sviluppo tecnico e prevenzionistico dell'impresa, in modo da promuovere livelli di tutela più elevati garantendo la sicurezza dei lavoratori<sup>250</sup>.

Da non sottovalutare è stata anche la previsione di una più stretta collaborazione e presenza delle organizzazioni sindacali nei luoghi di lavoro, valorizzando così gli accordi aziendali su base volontaria in modo da contribuire con questi accordi a migliorare ed innalzare le tutele previste dalla legge. La legge delega inoltre, affida un importante ruolo al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, e al responsabile del sistema di prevenzione e protezione nonché a tutti i soggetti che compongono questo sistema nei quali può essere ricompreso anche la figura del medico competente. La norma ha ridefinito i requisiti professionali di tali soggetti, predisponendo anche appositi percorsi formativi poiché si tratta di soggetti ai quali sono attribuiti compiti di rilevante importanza e responsabilità<sup>251</sup>.

La delega al Governo non ha tralasciato nessun aspetto, andando anche a prevedere nuove disposizioni per il settore degli appalti edili e il contrasto del lavoro irregolare, due settori "a rischio" poiché da sempre si sono caratterizzati per il basso livello applicativo delle norme prevenzionistiche e di sicurezza e per l'alta percentuale di infortuni sul lavoro. La legge n. 123/2007 ha avuto il pregio di sviluppare la sicurezza nei luoghi di lavoro, tentando una semplificazione della materia e di conseguenza perseguendo la maggiore effettività della disciplina,

---

<sup>250</sup> Cfr. Agli organi paritetici è stato affidato anche il "diritto di sopralluogo", controlli che sono « finalizzati a valutare l'applicazione delle vigenti norme in materia di sicurezza e di tutela della salute sui luoghi di lavoro». Art. 7, legge n. 123/2007.

<sup>251</sup> Cfr. Bacchini, *Questioni irrisolte del d.lgs. n. 195/2003*, in *Igiene e sicurezza lav.*, 2006.

andando a correggere quelle distorsioni e quegli errori che nel tempo avevano finito per rendere poco efficace una normativa complessa e sovraffollata. L'obiettivo da sempre perseguito dal legislatore e fortemente voluto anche dalla dottrina e dalla giurisprudenza, restava la creazione di un unico testo nel quale compendiare tutte le disposizioni vigenti, e fu proprio la legge del 2007 a promuoverne l'emanazione.

### **15. Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. (D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81)**

Con il d.lgs. del 9 aprile 2008, n. 81, è stato emanato il cosiddetto Testo Unico per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro che ha ricompreso tutta la materia all'interno di un unico *corpus*. L'intervento disposto dal decreto ha perseguito, sin da subito, l'innalzamento degli standard di tutela, sulla scia degli avvenimenti luttuosi che avevano sconvolto l'intera nazione<sup>252</sup>, dunque si volevano garantire i diritti di tutti i lavoratori, la loro salute e sicurezza e la salubrità dell'ambiente di lavoro. Nel 2009, è poi intervenuto un decreto correttivo del testo unico, il d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106, il quale ha introdotto modifiche integrative e correzioni al d.lgs. 81/2008, andando a far prevalere un ben definito quadro della materia della salute e sicurezza orientata a principi di semplificazione e maggiore incisività dell'apparato sanzionatorio, nonché una più influente partecipazione di organismi bilaterale e delle rappresentanze dei lavoratori<sup>253</sup>. Questi interventi hanno preso avvio da una già attenzione dedicata alla materia dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), che già nel 2006 con la raccomandazione n.197 e la convenzione n. 187, aveva promosso la salute e la sicurezza dei lavoratori in una prospettiva di miglioramento della normativa, e uno sviluppo della collaborazione tra gli Stati e le parti sociali.

---

<sup>252</sup> Cfr. In primo luogo nel dicembre 2007, il rogo avvenuto nell'azienda siderurgica Thyssenkrupp che aveva provocato la morte di 7 lavoratori. ( Sul caso è intervenuta il 24 aprile 2014 la Corte di Cassazione, la quale si è orientata nel senso di un omicidio colposo, al contrario della precedente imputazione).

<sup>253</sup> Cfr. Tra i tanti autori, M. Tiraboschi e L. Fantini, *Il Testo unico della salute e sicurezza del lavoro dopo il correttivo (d.lgs. 106/2009)*, Milano, 2009.

Alla luce di queste prospettive, il Testo Unico non ha potuto non dare rilievo all'aspetto universalistico della disciplina in esso trattata, istituendo un quadro normativo completo e chiaro che riuscisse a trovare applicazione laddove i precedenti interventi non erano riusciti, prevedendo un maggior dialogo tra parti sociali e istituzioni, ma soprattutto tra i datori di lavoro e i lavoratori beneficiari della disciplina e le loro rappresentanze, alle quali veniva per la prima volta affidato un potere di controllo sociale che, pur non sostituendosi a quello istituzionale, garantiva una più incisiva tutela all'interno delle aziende<sup>254</sup> e svolge una funzione sostanzialmente premiale. Questi aspetti sono stati trattati in particolare nel decreto correttivo n. 106/2009, che ha apportato delle modifiche al testo unico in virtù di esigenze sopravvenute; e allo stesso modo il provvedimento ha posto l'attenzione sul lavoro cosiddetto flessibile, sul lavoro irregolare o nero. Vi è una stretta connessione tra la flessibilità del rapporto lavorativo e il crescente aumento del lavoro sommerso, poiché si tratta di lavori con particolari tipologie contrattuali, come ad esempio il lavoro intermittente, a progetto o la somministrazione di lavoro, che sono caratterizzate da un'alta percentuale di lavoro nero, e ciò permette la crescita di incidenti sul lavoro causati dalle ridotte e, nei casi più gravi, assenti misure di sicurezza, mettendo così a rischio la salute dei lavoratori. In tale contesto si è inserito il testo unico che ha cercato una connessione tra flessibilità del lavoro e sicurezza, andando a prevedere norme specifiche per il settore edile, che rappresenta uno dei settori più coinvolti e più a rischio di infortunio e malattie professionali.

Il vero problema che si è cercato di arginare è rappresentato dalla mancata applicazione della tutela, poiché molto spesso gli infortuni sono causa diretta di violazione della normativa e conseguentemente l'apparato sanzionatorio previgente non risultava efficace, ma le novità apportate dal d.lgs. 81/2008 e la successiva modifica hanno iniziato una vera e propria riforma dell'assetto legislativo della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Chiaramente non possiamo dare al provvedimento un valore onnicomprensivo della materia, né

---

<sup>254</sup> Cfr. M. Lai, *Diritto della salute e della sicurezza su lavoro*, Torino, 2010.

questo può rappresentare il rimedio ad ogni problema ma quanto meno una valida risposta alle esigenze da sempre ricercate dal legislatore e da dottrina e giurisprudenza<sup>255</sup>. Da ultimo, è da analizzare il contenuto e la suddivisione del Testo Unico, che ha subito modifiche fino al 2013. Il decreto è composto da 306 articoli e 51 allegati, e ben tredici titoli, nei quali il legislatore ha trattato tutti gli aspetti della sicurezza in azienda.

## **16. Modifiche al Testo Unico apportate dal d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106.**

Con l'intervento del decreto correttivo n. 106/2009, alcuni aspetti del *corpus* del testo unico sono stati modificati. In primo luogo è stato ridefinito il campo di applicazione della tutela antinfortunistica, al fine di favorirne l'efficacia e l'applicazione, superando gli aspetti che erano risultati poco chiari; è stato posto in rilievo l'istituto della delega e quello della subdelega, in modo da favorire il datore di lavoro permettendogli di demandare i propri obblighi di vigilanza, mentre la subdelega permette al soggetto già delegato dal datore di poter demandare a sua volta specifiche funzioni ad un altro soggetto, nel rispetto delle disposizioni impartite dal datore di lavoro d'intesa con quest'ultimo. Questo decreto, introducendo all'art 18, il comma 3-bis<sup>256</sup> ha equiparato la figura del dirigente al datore di lavoro, essendo entrambi tenuti a vigilare sulla corretta applicazione della tutela antinfortunistica dei soggetti loro sottoposti, preposti, lavoratori e altri soggetti a vario titolo presenti nell'azienda.

Una critica che è stata mossa a questo provvedimento è stata la previsione di norme che limitando e modificando l'applicazione del testo unico, ha messo in luce gli obblighi e i poteri datoriale, avendo, tuttavia, risposto alle esigenze dei datori di lavoro piuttosto che interessandosi alle esigenze dei lavoratori, e in tale prospettiva sono state apportate delle modifiche anche all'apparato sanzionatorio

---

<sup>255</sup> Cfr. C. Smuraglia, *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema di sicurezza e igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, in Riv. giur. Lav., 2007; M. Tiraboschi, *Le morti bianche, i limiti e le ipocrisie di una proposta normativa*, in A. Antonucci e P. De Vita, *Morti sul lavoro: nuove norme formalismi vecchi*, in Boll. Adapt, 2007; M. Lai *op. cit.*.

<sup>256</sup> È stato introdotto in comma 3-bis all'art 18 del d.lgs. n. 81/2008 con l'art. 13 del d.lgs. n. 106/2009.

che appariva particolarmente incisivo. Difatti, le pene detentive e pecuniarie previste dal testo unico sono state ridotte, favorendo invece l'estensione della responsabilità amministrativa per inadempimenti di natura formale. L'arresto viene così ad avere un'applicazione residuale al solo caso di violazione dell'obbligo di redigere la valutazione dei rischi, per la gravità delle conseguenze che ne deriverebbero se fosse omesso questo documento. Per quanto concerne poi la ridefinizione dell'ambito applicativo del testo unico, il decreto correttivo avendolo ridotto, ha voluto escludere da questo gli enti e le associazioni di volontariato, andando ad eliminare l'equiparazione tra la disciplina antinfortunistica dei volontari e quella dei lavoratori. Tra le tante novità introdotte, il decreto ha rivisitato anche la figura del rappresentante per la sicurezza dei lavoratori, il medico competente e il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, nonché ha previsto una più incisiva regolazione della materia degli appalti edili e ha accresciuto l'importanza degli enti bilaterali e gli altri organismi paritetici. È stata prevista anche una commissione per la certificazione dei rapporti di lavoro, la quale controlla e certifica l'effettiva adozione di modelli di organizzazione e gestione per l'esclusione della responsabilità di università e altri enti presso le quali sono state istituite. Tra i compiti di competenza di queste commissioni rientrano il supporto delle imprese al fine di dare soluzioni sia tecniche che organizzative, garantendo l'applicazione delle misure di sicurezza sul lavoro.

### **17. Il campo di applicazione oggettivo della disciplina del Testo Unico.**

Il d.lgs. n. 81/2008, costituisce la norma cardine dell'intera materia della sicurezza e della salute all'interno dei luoghi di lavoro, pertanto si prefigge di poter disciplinare ogni aspetto inerente alla materia, sebbene il decreto correttivo abbia delimitato non poco, l'ambito applicativo sia oggettivo che soggettivo. La portata generale del *corpus* normativo, permette la sua applicazione oggettiva « a

tutti i settori di attività sia privati che pubblici, e a tutte le tipologie di rischio»<sup>257</sup>, sullo schema del precedente d.lgs. n. 626/1994 e delle norme comunitarie, sebbene l'ampiezza della disciplina sia stata delimitata dal decreto legislativo del 2009<sup>258</sup>. Il riferimento a tutte le tipologie di rischio impone una particolare attenzione alla valutazione dei rischi ai quali i lavoratori sono esposti a causa della loro attività lavorativa<sup>259</sup>, in quanto il legislatore non solo ricomprende tutti i settori produttivi, ma non fa una distinzione nemmeno sulla tipologia dell'attività svolta, se imprenditoriale o artigianale o ancora commerciale, né tantomeno diversifica in base alle dimensioni della realtà produttiva, e pertanto persino la pubblica amministrazione sarà sottoposta alle disposizioni del testo unico al pari di un imprenditore privato<sup>260</sup>. Restano salve in ogni caso discipline differenziate per settori particolari come le Forze armate o il servizio di Protezione Civile, Vigili del fuoco, le università, i trasporti marittimi ed aerei, le strutture giudiziarie e penitenziarie, settori della pubblica amministrazione per i quali le norme differenziate sono dettate da appositi decreti ministeriali che sono stati emanati entro 24 mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo 106/2009<sup>261</sup>. La disciplina differenziata di questi ambiti è dovuta alla specificità delle attività svolte, come già la legge delega n. 123/2007 aveva previsto all'art 1, comma 2°. L'universalità applicativa che il d.lgs. n. 81/2008 propone, si basa principalmente sulla rilevanza attribuita all'organizzazione del lavoro, poiché è

---

<sup>257</sup> Cfr. Art. 3, comma 1° del d.lgs. n. 81/2008; v. sul punto L.Montuschi, *Verso il testo unico della sicurezza del lavoro*, all'interno di P.Pascucci, *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge-delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007, Ministero della salute- Ispel, Roma.

<sup>258</sup> Cfr. Secondo parte della dottrina l'applicazione universale della disciplina a tutte le tipologie di rischio, può integrare il principio di "precauzione" di origine comunitaria, ai sensi dell'art. 174, comma 2°, del Trattato dell'Unione Europea.

<sup>259</sup> Cfr. La disposizione in esame risente della precedente formulazione dell'art. 4 comma 1° del d.lgs. n. 626/1994, come modificato dalla legge n. 39/2002 all'art. 21, comma 2°.

<sup>260</sup> Cfr. V. P. Soprani, *Sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro*, Milano, 2001.

<sup>261</sup> Cfr. Decorso il termine di 24 mesi per emanare decreti ministeriali ad hoc per i settori che necessitano di una disciplina differenziata, si applicano le norme contenute nell'art 3, comma 3° del d.lgs. n. 81/2008, al fine di evitare il prolungarsi del periodo di adeguamento normativo, come era già avvenuto con le disposizioni del d.lgs. 626/1994 e come è stato predisposto per le attività portuali e marittime per le quali le previsioni normative possono essere emanate entro il 15 maggio del 2012. V. M. Lepore e M. Persiani, *Il nuovo diritto della sicurezza del lavoro*, Milano, 2012. P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123/2007*; M. Lai, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino, 2010.

questo elemento che fa sì che la norma possa applicarsi a tutti i settori produttivi, rendendo responsabili dell'attuazione della disciplina il datore di lavoro e i soggetti ad esso sostanzialmente equiparati, dotati di una "posizione di garanzia" già attribuita con l'art 2087 cod. civ. e ripresa nel testo unico all'art 299<sup>262</sup>.

## **18. Il campo di applicazione soggettivo della disciplina del Testo Unico**

La disciplina del testo unico, come abbiamo visto, si applica a tutte le attività produttive secondo una prospettiva generale e onnicomprensiva.

Nell'operare un riordino della materia della salute e sicurezza del lavoro, il legislatore con l'emanazione della legge delega, ha preferito un'impostazione universalistica anche dal punto di vista soggettivo, ossia i beneficiari, per i quali con l'art. 1, comma 2°, lett. c, della l. 123/2007 si prevede l'applicazione « a tutti i lavoratori e le lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati »<sup>263</sup>. Il coinvolgimento di una così vasta compagine di soggetti coinvolti si evince dalla nuova nozione di lavoratore ossia la « persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici o familiari »<sup>264</sup>.

Lo sviluppo di una normativa che oggi equipara tutti i lavoratori è dovuta alla esponenziale crescita nel mercato del lavoro, di tipologie contrattuali differenti dal rapporto subordinato, più flessibili. La perdita di centralità del contratto di lavoro subordinato<sup>265</sup>, ha portato alla luce la necessità di garanzie maggiori per le altre tipologie contrattuali, e in particolar modo la tutela dei lavoratori dai rischi

---

<sup>262</sup> Cfr. Sul punto è intervenuta più volte la Corte di Cassazione richiamando una pronuncia della Corte Costituzionale ( Sent. n. 399/1996), confermando l'estensione dell'obbligo di sicurezza dei soggetti garanti. Cass. 20 aprile 1998, n. 4012, in Riv. it. dir. lav., 1999.

<sup>263</sup> Cfr. G. De Falco, *I beneficiari delle norme di sicurezza*, in *Problemi della sicurezza nei luoghi di lavoro. Ricerche di giurisprudenza e prospettive di riforma*, QDL, 2003; L. Montuschi, *La nuova sicurezza sul lavoro, d.lgs. 9 aprile 1008, n. 81 e successive modifiche*, Bologna, 2011.

<sup>264</sup> Cfr. Art. 2, comma 1°, lett. a), d.lgs. 81/2008.

<sup>265</sup> Cfr. M. Tiraboschi, *Campo di applicazione e tipologie contrattuali*, in *Id, Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2008.

connessi alla loro attività lavorativa, pertanto ha assunto un ruolo centrale la valutazione dei rischi, per la quale il datore di lavoro ne risulta responsabile<sup>266</sup>. Tutta la materia prevenzionistica appare ancora fortemente legata alla protezione confinata all'interno dei luoghi di lavoro, in quanto l'obbligo di sicurezza in capo al datore si esplica nell'azienda, e pertanto, secondo una autorevole dottrina, per ottenere un vero ampliamento dell'applicazione della normativa, sarebbe stato necessario anche allargare i confini materiali della protezione del lavoratore al di fuori dei luoghi tipici, superando così una disciplina emergente, che risultava ridotta per i lavoratori a domicilio o per i prestatori di telelavoro<sup>267</sup>. Ai fini prevenzionistici tutti i lavoratori sono stati sostanzialmente equiparati *ex lege* nell'applicazione della disciplina. Grazie a questa disposizione sono emerse nuove figure di lavoratori che prima la norma non tutelava: gli associati in partecipazione di cui all'art 2549 cod. civ.; i soggetti impegnati in tirocini formativi e di orientamento di cui alla l. 196/1997; gli allievi di istituti di istruzione e delle università; i soci di cooperative e di società anche di fatto ; i volontari del corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile, i lavoratori socialmente utili di cui al d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468<sup>268</sup>.

Allargando i confini della normativa, hanno trovato protezione moltissime figure lavorative, primi fra tutti i lavoratori autonomi, in quanto è caduta la definizione di lavoratore come dipendente del datore e sono state previste anche applicazioni differenziate per specifiche professioni. In tale ambito è intervenuto anche il Consiglio dell'Unione Europea con la raccomandazione del 18 febbraio 2003, n. 2003/134, con la quale si sollecitava l'applicazione della disciplina ai lavoratori autonomi legati al committente dal contratto d'opera. Per la particolare attività svolta da tali lavoratori è stato necessario applicare una disciplina differenziata,

---

<sup>266</sup> Cfr. v. l'art 28 del Testo Unico.

<sup>267</sup> Cfr. F. Carinci, *Habemus il testo unico per la sicurezza e salute dei lavoratori: il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, in Adl, 2008.

<sup>268</sup> Cfr. Con questa equiparazione il legislatore non ha ampliato smisuratamente la nozione di lavoratore, ma ha voluto ampliare l'applicazione della materia prevenzionistica a categorie precedentemente prive di tutela. V. Cervetti Spriano, *La nuova normativa di sicurezza sul lavoro*, Milano, 1996; G. Bubola, *Volontariato e lavori socialmente utili*, in M. Tiraboschi, *op. cit.*; O. Bonardi, *Campo di applicazione*, in L. Montuschi, *op. cit.*.

difatti, questi soggetti, utilizzando macchinari specifici, devono attenersi integralmente alle misure di protezione per la loro salute e a standard qualitativi per le attrezzature, nonché munirsi di una tessera di riconoscimento qualora svolgano le prestazioni lavorative in cantieri<sup>269</sup>. La protezione differenziata che il testo unico riserva ai lavoratori autonomi, viene ripresa ancora nel secondo comma dell'art. 21, nel quale viene prevista a beneficio di questi soggetti la sorveglianza sanitaria e la partecipazione a corsi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, al fine di renderli consapevoli dei rischi specifici legati alla particolarità delle attività di lavoro svolte. Tuttavia, come hanno notato alcuni autori<sup>270</sup>, non è disposto un vero e proprio obbligo di formazione per queste figure e ciò rende blanda l'effettiva applicazione della disposizione anche la mancanza di obblighi fattivi di sorveglianza sanitaria. Le disposizioni riguardanti questi lavoratori autonomi sono stabilite anche per i soci di società semplici del settore agricolo, artigiano e piccoli commercianti, piccoli imprenditori ex art. 2083 cod. civ. e per le imprese familiari ex art. 230-bis cod. civ.. Per quest'ultima categoria sono state poste molte perplessità<sup>271</sup>, in quanto fra il titolare ed i suoi componenti, non si realizza un vero e proprio rapporto di subordinazione poiché non si riscontrano le caratteristiche di un rapporto subordinato mancando gli altri elementi quali l'obbligo del rispetto di un orario di lavoro ed il diritto ad una compenso che nella circostanza è rappresentato dalla partecipazione agli utili di impresa secondo la qualità e la quantità dell'attività prestata e non si tratta quindi di una retribuzione, pertanto è quindi pregnante l'elemento dell'*affectio* parentale e dell'autoritarismo delle imprese familiari

---

<sup>269</sup> Cfr. La protezione dei lavoratori autonomi con contratto d'opera ex art 2222 cod. civ. , è equiparata anche ai piccoli imprenditori, ai soci delle società semplici operanti nel settore agricolo e ai componenti dell'impresa familiare, secondo la disciplina antinfortunistica dell'art 21 del d.lgs. n. 81/2008. M. Lepore e M. Persiani, *Il nuovo diritto della sicurezza del lavoro*, Milano, 2012.

<sup>270</sup> Cfr. A. Antonucci, *Il campo di applicazione "oggettivo" e "soggettivo"*, in G. Santoro Passarelli, *La nuova sicurezza in azienda, commentario al Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, IPSOA, 2008.

<sup>271</sup> Cfr. Sul punto è intervenuta anche la Corte di Cassazione, Sez. IV , 27 ottobre 2010, sent. n. 38118.

dove, non di rado, lavorano anche minori, ed è per questi motivi che è stata ritenuta inadeguata la tutela riservata a tale argomento dal d.lgs. n. 81/2008<sup>272</sup>.

Nell'ambito soggettivo dell'applicazione rientrano anche altre tipologie di lavoro "flessibile" come i lavoratori in somministrazione di lavoro, il lavoro a progetto che vengono riprese dalla normativa previgente e poi tra le novità introdotte trovano specifica protezione i lavoratori distaccati e il telelavoro. Tra le tipologie lavorative flessibili rientrano poi i lavoratori a progetto, le collaborazioni coordinate e continuative, i lavori "occasionalmente" e i lavoratori a domicilio. Per quanto concerne i lavoratori a progetto, la tutela viene estesa anche collaborazioni coordinate e continuative come già disposto dal d.lgs. n. 276/2003, tuttavia permane il vincolo dello svolgimento dell'attività lavorativa nell'azienda del committente per potersi riconoscere le tutele previste dal testo unico. Per i lavori occasionali di tipo accessorio<sup>273</sup>, la nuova normativa esclude dalla protezione i piccoli lavori domestici a carattere straordinario come l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare ai bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili ai sensi dell'art. 3, comma 8°, del testo unico. Da ultimi il decreto si occupa dei lavoratori a domicilio, per i quali vengono confermati i vincoli affermati con la legge n. 877/1973, pertanto questi lavoratori godono delle tutele individuali relative ai rischi per l'uso di attrezzature che devono essere conformi agli standard specificati nel Titolo III del testo unico e godono anche della formazione professionale<sup>274</sup>.

L'analisi dell'ambito soggettivo del testo unico non può non riguardare il computo dei lavoratori in azienda. Per l'accertamento dell'organico aziendale in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro l'art 4 individua il numero di lavoratori in azienda come scriminante per l'applicazione di specifiche norme ed

---

<sup>272</sup> Cfr. v. O. Bonardi, *op. cit.*, in L. Montuschi cit.

<sup>273</sup> Art. 70, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>274</sup> Cfr. L. Montuschi, *Diritto della salute e della sicurezza del lavoro*, Torino, 2010.

obblighi<sup>275</sup>. Il computo del numero dei lavoratori in azienda non è volto alla riduzione della protezione di quello che si prospetta come il compendio dell'intera materia della salute e della sicurezza all'intero dei luoghi di lavoro, ma la disposizione è volta a definire la grandezza dell'azienda, e pertanto esclude dall'accertamento dell'organico alcuni lavoratori non legati da un rapporto di lavoro o ad ogni modo lavori occasionali che quindi non prevedono che il lavoratore sia presente in azienda<sup>276</sup>. Risultano pertanto esclusi dal computo, ex art. 4 del d.lgs. n. 81/2008: i tirocinanti e gli stagisti, gli allievi di istituti di istruzione e di università che svolgono la loro attività nei laboratori, con attrezzature di vario genere, i lavoratori occasionali con prestazioni accessorie, i lavoratori in prova o con collaborazioni coordinate e continuative, i lavoratori che svolgono prestazioni socialmente utili, i lavoratori a domicilio che non svolgono la loro attività in maniera esclusiva per il committente, i lavoratori autonomi ex art 2222 cod. civ., i lavoratori che svolgono attività accessorie e occasionali, coloro che sono assunti con contratto a termine in sostituzione di lavoratori assenti ex d.lgs. n. 183/2010, i collaboratori dell'impresa familiare e i volontari. Tra le figure lavorative escluse dal campo di applicazione del d.lgs. 81/2008, particolare attenzione meritano i lavoratori domestici, in quanto negli ultimi anni è aumentato il numero di questa tipologia di lavoratori, basti pensare anche al fenomeno delle badanti, pertanto ha posto alcune perplessità questa scelta del legislatore. Tuttavia, è ormai confermata l'esclusione anche dall'art. 3, ottavo comma, persino con riferimento al lavoro accessorio che verta in « piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresi l'insegnamento privato supplementare e l'assistenza domiciliare a bambini, agli anziani, agli ammalati e ai disabili »<sup>277</sup>. Se per un verso, possiamo legittimamente trovare la *ratio* della norma nella volontà del legislatore di non sovraccaricare di oneri

---

<sup>275</sup> Cfr. Tra le norme specifiche legate all'ammontare dell'organico aziendale vi sono a titolo esemplificativo l'autocertificazione piuttosto che la redazione del Duvri, documento di valutazione dei rischi, o ancora il numero dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. V. L. Montuschi, *op. cit.*

<sup>276</sup> Cfr. Giazzi e Persico, *Il computo dei lavoratori*, in M. Tiraboschi, *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2008.

<sup>277</sup> Cfr. A. Antonucci, *Il campo di applicazione "oggettivo" e "soggettivo"*, *op. cit.*

prevenzionistici questi datori di lavoro, in quanto spesso sprovvisti di organizzazione, non è chiaro tuttavia il motivo per il quale invece sono sottoposte all'applicazione del testo unico quelle attività di servizi di pulizia che sostanzialmente svolgono un lavoro simile, se non identico, ai lavoratori domestici<sup>278</sup>. Risulta così contraddetto uno dei principi della legge delega che lo stesso testo unico ha fatto suo, che prevede l'applicazione universale della disciplina a “tutti i lavoratori e lavoratrici” e per “tutti i settori e ambiti lavorativi”.

Sono necessarie nuove disposizioni che possano applicarsi anche ai lavoratori domestici<sup>279</sup> poiché non può non porsi in evidenza il crescente utilizzo di questa forma lavorativa, soprattutto se si guarda alla disciplina previgente del d.p.r. n. 547/1955, ora abrogato dal testo unico, che si applicava al lavoro domestico, quindi non si spiega come questa esclusione possa essere giustificata, anche alla luce dei principi della legge delega secondo la quale i decreti « non possono disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela, o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori »<sup>280</sup>.

## **19. I destinatari della normativa antinfortunistica.**

### **19.1. Il datore di lavoro.**

Dopo aver analizzato i beneficiari della tutela antinfortunistica, identificandoli nei lavoratori intesi nella loro totalità e senza distinzioni tra dipendenti e lavoratori autonomi, restano da analizzare i soggetti destinatari del testo unico in materia di salute e sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro: i datori di lavoro.

---

<sup>278</sup> Cfr. M. Lepore e M. Persiani, *Il nuovo diritto della sicurezza del lavoro*, Milano, 2012.

<sup>279</sup> Cfr. La normativa in favore dei lavoratori domestici resta ancorata all'art 6 della legge 2 aprile 1958, n. 339, come modificato dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, che impone al datore di lavoro di « *fornire al lavoratore, nel caso in cui vi sia l'impegno del vitto e dell'alloggio, un ambiente che non sia nocivo alla integrità fisica e morale del lavoratore stesso, nonché una nutrizione sana e sufficiente; tutelarne la salute particolarmente qualora vi siano in famiglia fonti di infezione* ».

<sup>280</sup> Cfr. v. art 3 della l. 123/2007. P. Pascucci, *3 agosto 2007-3 agosto 2009. Due anni di attività legislativa per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, 2011.

Ciò premesso, già l'art 2087 cod. civ., pone a carico dell'”imprenditore” l'obbligo di sicurezza, in altri termini il datore di lavoro<sup>281</sup> ha il compito di porre in essere misure atte a salvaguardare la salute e la sicurezza dei lavoratori. Così inteso però, quest'obbligo non è completo, in quanto questa norma ha costituito il punto fermo per la tutela della salute fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro, nonché la loro dignità. Secondo l'interpretazione della giurisprudenza e della dottrina la norma ha messo in luce la responsabilità del datore di lavoro, come figura garante della sicurezza dei lavoratori in azienda<sup>282</sup> poichè egli ha l'onere di disporre misure adeguate secondo i criteri della tecnica e dell'esperienza ma soprattutto in relazione alla particolarità del lavoro e quindi ai rischi che questo comporta, restando in armonia con i principi costituzionali dell'art. 32, 35 e 41 Cost.. L'allargamento della sfera applicativa dell'art. 2087 cod. civ. ha permesso di non confinare la norma all'applicazione del solo datore imprenditore, ma a tutti i datori di lavoro, compreso il rapporto di lavoro alle dipendenze dalla pubblica amministrazione<sup>283</sup>.

L'obbligo di sicurezza gravante sul datore di lavoro ha posto in luce l'effettivo riconoscimento della responsabilità dei soggetti garanti della sicurezza e della salute dei lavoratori, in quanto non solo il datore stesso inteso come imprenditore ma anche altre figure che si occupano dell'organizzazione aziendale e hanno un preciso ruolo endoaziendale assumono la stessa funzione e posizione di garanzia dell'imprenditore<sup>284</sup>. Il modello in questione è denominato “a cascata”, vista la ripartizione del debito di sicurezza<sup>285</sup> tra datore di lavoro, dirigente, preposto e

---

<sup>281</sup> Cfr. La Suprema Corte ha ribadito che l'art. 2087 c.c. si applica a tutti i datori di lavoro, anche ai piccoli imprenditori, così come alle grandi imprese, v. Cass. 11 ottobre 1963, RGL, 1964.

<sup>282</sup> Cfr. Sul rapporto tra l'art 2087 c.c. ai principi comunitari e costituzionali, e sull'interpretazione della norma sistematica in senso favorevole a tale rapporto v. P. Albi, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, LD, 2003; M. Lai, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino 2010.

<sup>283</sup> Corte Cass. 13 aprile 1973, sent. n. 1055, in RGC, 1973.

<sup>284</sup> Cfr. Basta pensare alla figura del dirigente all'interno della Pubblica Amministrazione e le altre figure come il preposto, l'appaltatore e il committente, poiché prevalso il principio dell'effettività del datore di lavoro nel sistema della sicurezza sul lavoro. V. G. Costagliola, A. Culotta, M. Di Lecce, *Le norme di prevenzione per la sicurezza sul lavoro*, Milano, 1990. Oggi il principio di effettività è stato ricondotto all'art. 299 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>285</sup> Cfr. Tra i tanti autori v. Stofa, *Obblighi e responsabili*, in Rusciano e Natullo, *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in Dir. Lav., commentario diretto da F. Carinci; M. Lai, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Totino,

lavoratore, che ha avuto origine dalla direttiva europea CE n. 89/391 che ha pertanto proposto delle figure responsabili della sicurezza per ogni livello aziendale, e non solo un unico responsabile apicale. Chiaramente questo modello è apparso adeguato alle prospettive sia di piccole aziende che di grandi realtà poiché garantisce una concreta protezione e la vigilanza dei lavoratori. La ripartizione del debito di sicurezza tuttavia, non riduce in ogni caso la responsabilità del datore di lavoro, il quale resta il principale obbligato secondo la dottrina maggiormente condivisibile e perciò restano a suo carico gli adempimenti delle misure per la sicurezza dei lavoratori.

L'articolo 18 del d.lgs. 81/2008, a tal proposito prevede una serie di obblighi per il datore di lavoro e per il dirigente, non apportando alcuna distinzione quindi tra datore del settore privato e di quello pubblico, sulla base della definizione fornita dall'art. 2, comma 1°, il quale definisce il datore come: “ *il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa*”, salvo poi identificare per il settore pubblico il datore con “*il dirigente al quale spettano i poteri di gestione*” o l'organo di vertice, residuali invece, sono i casi in cui svolgono i ruoli datoriali il funzionario non avente qualifica dirigenziale e il preposto<sup>286</sup>.

Il datore di lavoro in quanto soggetto che gestisce l'organizzazione dell'attività lavorativa<sup>287</sup> è il responsabile della sicurezza dei lavoratori, della direzione e della gestione dei poteri di spesa.

Nel settore pubblico invece, il datore deve svolgere obblighi di prevenzione dei lavoratori, nonché obblighi di formazione e informazione, e i criteri per

---

2006; Albi, Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona, in *Comm. Schlesinger*, Milano, 2008.

<sup>286</sup> Cfr. C. Timellini, *Il campo di applicazione oggettivo e soggettivo*, in L. Galantino, *Il Testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, Torino, 2009; F. Stolfa, *Le definizioni*, in L. Zoppoli, P. Pascucci e G. Natullo, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, Milano, 2008.

<sup>287</sup> Cfr. Art. 2, comma 1°, lett b) del Testo Unico.

l'individuazione sono totalmente diversi perché è necessario come primo requisito possedere la qualifica dirigenziale o di funzionario, in secondo luogo deve essere nominato dall'organo al vertice delle singole amministrazioni pubbliche e il terzo requisito, fondamentale, riguarda il necessario possesso di poteri decisionali di spesa, in modo da poter disporre delle risorse finanziarie<sup>288</sup>. L'organo al vertice tuttavia non viene esentato da ogni responsabilità, in quanto si occupa di predisporre obiettivi e programmi per l'intera attività, nonché ha il compito di vigilare l'attuazione delle misure prevenzionistiche, inoltre l'organo al vertice risulta essere datore nel caso in cui non sia stata individuata una tale figura<sup>289</sup>. Il Testo unico, non differenziando la figura del datore di lavoro privato e pubblico, impone criteri di riconoscimento diversi, alludendo alla figura datoriale come referente della sicurezza e della salute, nonché come soggetto che si occupa dell'organizzazione dell'azienda, intesa ai fini prevenzionistici ex art. 2, comma 1°.

Il decreto correttivo n. 106/2009 ha introdotto un'importante novità in questo sistema di obblighi prevenzionistici del datore di lavoro, in quanto ha disposto che tra le competenze vi è l'obbligo di vigilare l'adempimento degli incarichi affidati ad altri soggetti quali il preposto, lavoratori, progettisti e altri soggetti, i quali in ogni caso restano responsabili esclusivamente “ qualora la mancata attuazione dei predetti obblighi sia addebitabile unicamente agli stessi e non sia riscontrabile un difetto di vigilanza del datore di lavoro e dei dirigenti”<sup>290</sup>.

---

<sup>288</sup> Cfr. L. Montuschi, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino 2010; F. Basenghi, *La ripartizione intersoggettiva dell'obbligo del debito di sicurezza*, in L. Galantino, *op.cit.*

<sup>289</sup> Cfr. L'art 2, comma 1°, lett. b), è definita norma di chiusura in quanto non permette di lasciare vuota la posizione di datore di lavoro nel caso in cui non sia stato designato alcun dirigente. Cass. pen. 17 settembre 2007, in ISL, 2007. È stata rimossa la previgente identificazione dell'organo di vertice come “organo di direzione politica”, pertanto si deduce che la nomina di dirigenti è permessa solo a organi amministrativi, e non più ad elezione politica. V. D. Venturi, *I datori di lavoro pubblici*, in M. Tiraboschi e L. Fantini, *op. cit.*

<sup>290</sup> Cfr. Art. 18, comma 3°.

## 19.2. Il dirigente.

La figura del dirigente è stata individuata come l'*alter ego* del datore di lavoro<sup>291</sup> dal Testo unico in materia di sicurezza e salute all'interno dei luoghi di lavoro. Riprendendo un orientamento più volte espresso dalla giurisprudenza<sup>292</sup>, e dalla legge delega n. 123/2007, il d.lgs. n. 81/2008 individua la figura del dirigente come « la persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa. ».<sup>293</sup> Egli ha l'obbligo di attuare le disposizioni impartitegli dal datore di lavoro, ma si occupa anche di svolgere compiti molto importanti come la redazione del documento di valutazione dei rischi, attuazione della normativa antincendi, dispone le misure adeguate in caso di evacuazione e di pericolo grave, nonché si occupa degli aspetti organizzativi relativi alle misure di salute e sicurezza dei lavoratori. Proprio quest'ultimo compito ha creato un dibattito giurisprudenziale che ha portato alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 312/1996, nella quale si poneva l'onere al datore di lavoro di adottare tutte le misure necessarie a ridurre al minimo i rischi per i lavoratori, in altri termini è stato confermato quel principio di massima sicurezza praticabile in relazione allo sviluppo tecnico che già l' art. 2087 cod. civ. aveva garantito<sup>294</sup>.

La sfera di responsabilità del dirigente risulta in una posizione intermedia tra quella del datore di lavoro, principale obbligato, e il preposto che è sottoposto rispetto ad entrambe le figure. Egli è titolare di una posizione di responsabilità "originaria", secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale<sup>295</sup>, poiché è

---

<sup>291</sup> Cfr. A. Morrone e F. Fedele, *La sicurezza sul lavoro per argomenti*, Roma, 2010.

<sup>292</sup> Cfr. Tra le altre Cass. pen. 8 aprile 2008, sent. n. 22615; Cass. 30 dicembre 2005, sent. n. 47363, in ISL, 2006; Cass. pen. 20 maggio 2003, in ISL; in dottrina v. A. Giuliani, *Dirigenti, preposti e delega di funzioni*, in G. Santoro Passarelli, *La nuova a sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, IPSOA, 2008.

<sup>293</sup> Cfr. art. 2, comma 1°, lett. d) d.lgs. n. 81/2008.

<sup>294</sup> Cfr. L'orientamento prevalente ha parlato di "best available technology", per innalzare gli standard di tutela garantiti ai lavoratori. M. Lepore e M. Persiani, *op. cit.*

<sup>295</sup> Cfr. Cass. pen. 29 ottobre 2008, sent. n. 47380, dove si afferma la responsabilità di chi ha assunto solo formalmente la posizione di posizione di garanzia; Cass. 31 marzo 2006, sent. n. 11351, in ASL; Cass. 30 dicembre 2005, sent. n. 47363, in ISL, 2006.

pur vero che l'incarico deriva dalla nomina del datore di lavoro, ma è pur vero che egli ne risponde ugualmente come figura di garanzia al pari del datore, pertanto ciò prescinde dalla formale attribuzione di incarichi<sup>296</sup>. Il legislatore prevede tuttavia una formalizzazione della figura del dirigente, poiché è il datore che gli conferisce gli incarichi, andando così a definire maggiormente l'organigramma di sicurezza” da riportare nel documento di valutazione rischi. Possiamo quindi identificare una linea di demarcazione tra le competenze e le responsabilità del dirigente rispetto a quelle del datore, in quanto sono proporzionate all'incarico conferitogli, egli sarà pur sempre un creditore di sicurezza ma delimitato dai poteri del datore di lavoro<sup>297</sup>.

### **19.3. Il preposto.**

La figura del preposto, si trova in una posizione intermedia tra i dirigenti e i lavoratori, poiché egli svolge funzioni di immediata supervisione del lavoro. La figura non trova un riscontro nella disciplina codicistica civile, ma è un ruolo che è stato individuato già dalla disciplina antinfortunistica degli anni cinquanta, la quale però non forniva dettagliate informazioni sul tipo di lavoro effettivamente svolto da questa figura. Ai sensi dell'art. 2, comma 1°, lett. e) il preposto è « persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa ». Le funzioni del preposto sono quindi connesse alla supervisione dell'attività lavorativa in relazione ad un determinato gruppo di lavoratori, controllando la realizzazione dell'assetto

---

<sup>296</sup> Cfr. A. Giuliani, *Dirigenti, preposti e delega di funzioni*, in G. Santoro Passarelli, *La nuova sicurezza in azienda. Commentario al Titolo I del d.lgs. 81/2008*, IPSOA, Milano, 2008.

<sup>297</sup> Cfr. Il sistema delle competenze e delle responsabilità tra dirigente e datore di lavoro è ispirato ad un modello “ a cascata”, dove le competenze del dirigente sono di fatto scelte dal datore di lavoro, ed è basato sulle effettive competenze possedute. V. Cass. pen. 30 settembre 2008, sent. n. 37083, si chiarisce il significato attribuito all'espressione “competenze” per indicare le posizioni occupate e la ripartizione di incarichi, secondo cui al dirigente spettano poteri di coordinamento e organizzazione di settori specifici all'interno dell'azienda. M. Lepore e M. Persiani, *op. cit.*

antifortunistico dell'azienda e verificando che i lavoratori abbiano ricevuto adeguate informazioni e formazione riguardo ai rischi all'attività svolta.

Si tratta di una figura in posizione di supremazia<sup>298</sup> rispetto ai lavoratori, in quanto il legislatore stesso insiste nel riconoscimento di poteri gerarchici e funzionali connessi all'investitura formale dell'incarico, ma valorizzando anche il potere d'iniziativa<sup>299</sup> limitato in ogni caso agli aspetti esecutivi dell'attività lavorativa. È apparsa piuttosto “distonica”<sup>300</sup> l'attribuzione di poteri d'iniziativa ai preposti, tuttavia tale potere deve essere interpretato nel senso di un potere che si esplica entro i margini delle attribuzioni del datore di lavoro. Tra gli obblighi del preposto ex art 19 del testo unico, specifica menzione merita l'attività di “vigilanza oggettiva”<sup>301</sup> sull'osservanza della normativa da parte dei lavoratori, nonché egli ha il compito di informare il suo superiore gerarchico nei casi di ripetute violazioni della disciplina antifortunistica, così da poter disporre del potere disciplinare e permettere la formazione attraverso specifici corsi per i lavoratori. Per quanto concerne poi il profilo della responsabilità del preposto, egli risponde delle violazioni della normativa sulla sicurezza anche se avvenute da parte dei lavoratori sottoposti alla sua supervisione, salvo i casi in cui il comportamento dei lavoratori risulta connotato dall'abnormità ed eccezionalità<sup>302</sup>. Nella figura del preposto possono rientrare diverse figure di rilievo quali il caporeparto, il capocantiere, il caposquadra, e tutti quei soggetti che si trovano in superiorità gerarchica rispetto ai lavoratori<sup>303</sup>.

---

<sup>298</sup> Cfr. In giurisprudenza v. Cass. pen. 3 novembre 2011, sent. n. 38691, in *www.adapt.it*.

<sup>299</sup> L. Galantino, Il testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, Torino, 2009.

<sup>300</sup> Cfr. F. Bacchini, *Misure di tutela e obblighi*, in ISL, 2008.

<sup>301</sup> Cfr. P. Soprani, nota a sent. Cass. n. 29323 del 2008, cit. pag 272.

<sup>302</sup> Cfr. Cass. pen. 15 aprile 2010, sent. n. 14504, secondo la quale «la condotta colposa del lavoratore infortunato non assurge a causa sopravvenuta da sola sufficiente a produrre l'evento quando sia comunque riconducibile all'area del rischio propria della lavorazione svolta: in tal senso il datore di lavoro ed il preposto sono esonerati da responsabilità solo quando il comportamento del lavoratore, e le sue conseguenze, presentino i caratteri dell'eccezionalità, dell'abnormità, dell'esorbitanza rispetto al procedimento lavorativo e alle direttive di organizzazione ricevute», in *Olympus.uniurb.it*.

<sup>303</sup> Cfr. M. Lepore e M. Persiani, *op.cit.*, in giurisprudenza v. Cass. pen. 10 febbraio 2011, sent. n. 5013 in *www.olympus.uniurb.it* (caporeparto); Cass. pen. 26 gennaio 2011, sent. n. 2578, in *www.olympus.uniurb.it* (capocantiere); Cass. 14 gennaio 2010, sent. n. 1502 in *www.adapt.it*.

## **20. Soggetti coinvolti nell'organizzazione aziendale della sicurezza.**

Nell'ambito dei soggetti destinatari della tutela del testo unico, rientrano anche delle figure professionali che offrono una tutela ai lavoratori all'interno dell'azienda. Sono espressamente previste dal decreto, le figure del medico competente, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e il responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

Il medico competente svolge un ruolo fondamentale per la tutela della salute dei lavoratori, occupandosi degli accertamenti sanitari sia periodici che preventivi<sup>304</sup> della salute dei prestatori di lavoro. Si tratta di una figura che può essere sia interna all'azienda come dipendente, o esterna, convenzionata, che svolge in collaborazione con il datore di lavoro un'importante ruolo nella valutazione dei rischi, predispone misure per la tutela della salute, e si occupa anche della sorveglianza sanitaria<sup>305</sup>. La figura del medico competente è stata valorizzata dal testo unico in quanto molto spesso è inserito nel contesto aziendale, essendo vicino ai lavoratori ma allo stesso tempo svolgendo il proprio lavoro in stretta connessione con il datore, rappresenta una delle figure più importanti per la garanzia della salute e tutela antinfortunistica. Considerando la rilevanza dei compiti del medico competente, il legislatore ha previsto a suo carico sanzioni penali, ex art. 58, che prevede nello specifico la pena dell'arresto fino a tre mesi, alternativa all'ammenda da 400 euro a 1600 euro in caso di violazione della disciplina sulla valutazione dei rischi<sup>306</sup>.

La sorveglianza svolta da medico è una mansione di fondamentale importanza, a garanzia del diritto alla salute costituzionalmente tutelato dall'art 32 Cost. Il compito del medico, non consiste quindi nel semplice accertamento della salute dei lavoratori, ma concerne un controllo ulteriore, in quanto egli deve effettuare

---

<sup>304</sup> Cfr. I controlli preventive, svolti prima dell'assunzione del lavoratore sono permessi al medico in seguito all'introduzione del decreto n. 106/2009, in contrasto con il divieto di espressamente sancito in precedenza. V. A. Morrone e F. Fedele, *La sicurezza sul lavoro per argomenti*, Roma, 2010.

<sup>305</sup> Cfr. Art 2, lett. h), d.lgs. n. 81/2008.

<sup>306</sup> Cfr. La sanzione all'art 25 lett. a), secondo la dottrina, rappresenta il segno della natura giuridica pubblicistica della figura del medico, anche se legato dal rapporto privatistico con l'azienda. P. Tullini, *La responsabilità civile del medico competente verso l'azienda*, RIDL, 2002.

un controllo di idoneità della salute del lavoratore con la mansione effettivamente svolta, accertandosi che questa non comporti un aggravamento della sua salute, poiché se dovesse risultare inadatto, la legge impone al datore di adottare misure indicate dal medico competente, o se ciò non fosse possibile, egli deve cambiare la mansione in una compatibile con lo stato di salute del soggetto interessato<sup>307</sup>.

Tra i soggetti che svolgono un ruolo determinante per garantire la sicurezza e la salute all'interno dei luoghi di lavoro, troviamo il responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, come già era stato individuato nel d.lgs. n. 195/2003. Si tratta di una figura professionale che è nominata dal datore di lavoro, ma quest'ultimo può anche decidere di svolgere le mansioni competenti a tale figura in prima persona, svolgendo compiti dal carattere propositivo. Parte della dottrina ha qualificato il responsabile del servizio come un "mero consulente tecnico per le decisioni aziendali"<sup>308</sup>, tuttavia tale impostazione non appare condivisibile visti i compiti affidati a tale soggetto legati alla valutazione dei rischi professionali, nonché alla salubrità dell'ambiente lavorativo. Il testo unico definisce questo soggetto come la « *persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi* » salvo poi prevedere anche un addetto, come la « *persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'art. 32* »<sup>309</sup>.

Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione si occupa di quell'« *insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori* », una struttura che in base alla grandezza dell'azienda può essere prevista secondo tre tipologie: il servizio interno, quando ad assolvere tale compito sono predisposti dei dipendenti; il servizio esterno, che implica un ricorso a soggetti esterni all'azienda; e infine un esercizio diretto del datore di lavoro. La scelta del datore di lavoro di lavoro tra le tre tipologie non è sempre discrezionale, sebbene

---

<sup>307</sup> Cfr. Art 42 d.lgs. 81/2008.

<sup>308</sup> Cfr. A. Padula, *Tutela civile e penale della sicurezza del lavoro*, Padova, 2003.

<sup>309</sup> Cfr. Art. 2 lett. f) e g) del Testo Unico.

sia molto più utilizzata la struttura interna, inoltre il numero dei soggetti coinvolti del servizio, sia responsabili che addetti deve sottostare a specifiche proporzioni aziendali, in quanto devono essere un numero adeguato a poter disporre misure fattive e necessarie. Passando in rassegna i compiti svolti dal responsabile, tra i più rilevanti troviamo la collaborazione sulla valutazione dei rischi, nello specifico si occupa di individuare i possibili rischi per i lavoratori, e altri compiti di promozione di misure di sicurezza, di programmi di informazione<sup>310</sup> e formazione dei lavoratori. Il testo unico inquadrando il responsabile del servizio come consulente tecnico del datore di lavoro, non gli affida tuttavia alcuna responsabilità se non sul piano civile, o nel caso di consulente esterno avendo riguardo alla “colpa professionale”. È da differenziare, difatti, la responsabilità di tipo prevenzionale, derivante cioè dalla violazione delle norme di puro pericolo, dalle responsabilità, ben più gravi, di tipo penale, connessa a reati colposi in seguito a infortunio o tecnopatologia dei prestatori di lavoro<sup>311</sup>. Ciò non comporta una totale assenza di responsabilità per questa figura professionale, in quanto l’esonero della responsabilità penale non include anche quello dei delitti colposi, derivanti dal mancato assolvimento dei compiti attribuiti a tale figura, o siano conseguenza di una condotta non adeguata, a causa della quale si sia verificato un infortunio sul lavoro<sup>312</sup>.

Da ultimo, tra le figure affrontate dall’art. 2 lett. i), è menzionato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, una figura eletta direttamente dai lavoratori stessi nelle aziende come meno di quindici dipendenti, al contrario di quelle grandi dove viene invece eletto o designato all’interno delle organizzazioni sindacali per settore. È una figura che rappresenta i lavoratori nell’affrontare tematiche relative alla salute e alla sicurezza all’interno del

---

<sup>310</sup> Cfr. Uno dei compiti di informazione effettiva è stabilito all’art 36, tuttavia una eventuale violazione di tali funzioni, non dà seguito a sanzioni penali, ricadendo invece le responsabilità sul datore di lavoro e sul dirigente (art. 55, comma 5°). v. L. Montuschi, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino, 2010.

<sup>311</sup> Cfr. Cass. pen. 20 giugno 2008, in R. Guariniello, *Il T.U. Sicurezza sul Lavoro*, IPSOA, 2013.

<sup>312</sup> Cfr. Nel caso di condotta inottemperante del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, la giurisprudenza ha individuato il datore di lavoro responsabile in solido del responsabile. v. Cass. 9 novembre 2002, sent. n. 500, in ISL, 2002.

contesto aziendale, svolgendo compiti in collaborazione con il datore, senza essere responsabile penalmente per i doveri svolti, salvo come nel caso del responsabile del servizio di prevenzione e protezione rispondere di reati colposi nei casi di concorso. Il testo unico ha previsto una revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale, rafforzando la figura del rappresentante dei lavoratori sia a livello territoriale, che aziendale e di sito produttivo. Rafforzando, quindi, i compiti del rappresentante, il legislatore ha voluto dare rilevanza alla partecipazione dei lavoratori, in modo da garantire una “partecipazione equilibrata”<sup>313</sup>. Tuttavia dal disegno comunitario non può che definirsi come “debole” la partecipazione garantita, poiché questo soggetto assume maggiormente il ruolo di consulente piuttosto che veri ruoli di iniziativa e fattivi, ma d’altra parte il rappresentante per la sicurezza ha anche la facoltà di far intervenire le autorità competenti qualora il datore di lavoro abbia violato la normativa antinfortunistica, omettendo o disponendo misure non adeguate a garantire la sicurezza dei prestatori di lavoro<sup>314</sup>. Pertanto il rappresentante è un soggetto che svolgendo attività di consulenza e controllo, gode del libero accesso all’interno dei locali aziendali, nonché può consultare tutti i documenti inerenti la materia della sicurezza.

## **21. L’istituto della delega di funzioni.**

Nella suddivisione del debito di sicurezza a livello soggettivo, l’istituto della delega di funzioni comporta una deroga al principio di responsabilità personale per un fatto colposo commesso dal datore di lavoro. Il debito prevenzionistico è sempre stato considerato un’imputazione a titolo originario<sup>315</sup> a carico del datore di lavoro e degli altri soggetti destinatari della tutela antinfortunistica stabilita dal testo unico. Essendo inquadrata la ripartizione debitoria tra i soggetti secondo un

---

<sup>313</sup> Cfr. v. la direttiva quadro 89/291/CE, nell’ 11° *considerando*.

<sup>314</sup> Cfr. A. Baldassarre, *Le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e il rilancio della “filosofia partecipativa”*, in M. Tiraboschi, *Il testo unico per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2008.

<sup>315</sup> Cfr. v. Cass. pen. 31 marzo 2006, sent. n. 11351; Cass. pen. 20 dicembre 2007, sent. n. 47173, in ISL, 2009; Cass. pen. 9 marzo 2007, sent. n. 10109, in ISL, 2008.

modello “ a cascata”, è stato previsto lo strumento della delega di funzioni dal d.lgs. n. 81/2008 al fine di garantire una maggiore tutela per i lavoratori, facendo in modo che non sia solo il datore di lavoro a provvedere personalmente a tutti gli obblighi previdenziali ma abbia la possibilità di delegare ad altri soggetti i propri compiti. Si è pertanto posto, di conseguenza, il problema dell'ammissibilità di un tale strumento in relazione all'art 27 della Costituzione, il quale prevede il principio della personalità della responsabilità penale, poiché lo strumento potrebbe essere utilizzato per eludere tale norma soprattutto in materia di salute e sicurezza del lavoro<sup>316</sup>. La delega di funzioni, non deve però essere confusa con la mera delega materiale, la quale non muta il soggetto onerato dal debito prevenzionistico, in quanto consiste in una semplice attribuzione ad altro soggetto dell'esecuzione materiale di compiti, ma il datore di lavoro non risulta spogliato dai propri obblighi, cosa che avviene con la delega di funzioni<sup>317</sup>. Chiaramente la delega di funzioni deve rispettare alcuni limiti e condizioni di carattere oggettivo, avendo riguardo alla forma dell'atto, che deve risultare da atto scritto avente data certa<sup>318</sup>, e al contenuto poiché devono essere specificati i compiti assegnati al delegato, nonché condizioni di carattere soggettivo legate alla professionalità e all'esperienza che il soggetto prescelto dal datore di lavoro deve possedere in relazione alla natura delle specifiche funzioni esercitate quali requisiti essenziali. Un'altra previsione fondamentale è stata la necessità di dare “adeguata e tempestiva pubblicità” alla delega, in modo da rendere noto anche a terzi la titolarità degli obblighi, ed inoltre altrettanto rilevante è la necessità che il soggetto delegato dal datore accetti in forma scritta l'incarico<sup>319</sup>. Al delegato deve inoltre essere lasciata la massima autonomia di

---

<sup>316</sup> Cfr. A. Morrone e F. Fedele, *op. cit.*

<sup>317</sup> Cfr. Fimiani, *I criteri di individuazione dei soggetti responsabili nelle organizzazioni complesse e negli organi collegiali, anche all'interno della pubblica amministrazione*, GM, 2003; Russo, *La delega di funzioni e gli obblighi del datore di lavoro non delegabili*, in M. Tiraboschi, *op. cit.*

<sup>318</sup> Cfr. Cass. pen. 1 dicembre 2009, in c. Rota, in ISL, 2010.

<sup>319</sup> Cfr. A. Giuliani, *Dirigenti preposto e delega di funzioni*, in G. Santoro Passarelli, *La nuova sicurezza in azienda*, IPSOA, 2008.

spesa in modo da svolgere le funzioni attribuitegli dal datore, in connessione con l'autonomia gestionale e organizzativa di cui dispone<sup>320</sup>.

Tutti i requisiti richiesti dalla legge con specifiche disposizioni, sono legati dalla stessa *ratio*, in quanto ciò che il legislatore del 2008 ha voluto evitare è che si facesse un uso distorto dell'istituto, andando così a lasciare una lacuna o l'incertezza sui soggetti responsabili. Anche a tal fine è stato posto l'accento sulle condizioni attraverso le quali la delega può essere legittimamente svolta, poiché il datore di lavoro deve delegare all'incaricato specifici compiti<sup>321</sup>, in ragione dell'idoneità tecnica e professionale che possiede il delegato, non essendo sufficiente la «mera competenza professionale»<sup>322</sup>. È bene sottolineare tuttavia, che questo istituto non spoglia il datore di lavoro da ogni responsabilità, anzi egli resta responsabile delle azioni del delegato e dunque deve vigilare sul suo operato. La mancata vigilanza, non costituisce una difesa per il datore, il quale sarà in ogni caso responsabile non solo delle proprie attività ma anche del controllo di quelle del delegato<sup>323</sup>.

Di recente ha assunto una dimensione rilevante l'istituto della subdelega, come novellato dal decreto correttivo n. 106/2009, il quale ha previsto la possibilità del delegato di delegare a sua volta i propri compiti, solo se questi trovi un'intesa con il datore di lavoro. Anche questa subdelega mantiene i requisiti e i criteri applicabili alla delega, confermando il modello generale quindi la devoluzione non esonera da responsabilità il datore e il delegato dall'obbligo di vigilanza<sup>324</sup>.

---

<sup>320</sup> Cfr. Il delegato deve disporre di «tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate» (lett. c).

<sup>321</sup> Cfr. Cass. 20 ottobre 2000, sent. n. 10752.

<sup>322</sup> Cfr. Il principio dell'inadeguatezza della «mera competenza professionale» è stato previsto dalla Corte di Cassazione, in quanto è stata ritenuta una «dote inutile, se non accompagnata dalla possibilità concreta di formare e verificare l'operato dei dipendenti». Cass pen. 11 aprile 2008, in c. Leonardi, in R. Guariniello, *Il T. U. Sicurezza sul Lavoro, op. cit.*

<sup>323</sup> Cfr. Larga conferma di tale orientamento si è avuto in numerose sentenze, tra le quali Cass. pen., Sez. IV, 27 febbraio 2013, sent. n. 9505.

<sup>324</sup> Cfr. F. Basenghi, *La ripartizione intersoggettiva del debito di sicurezza*, in L. Galantino, *op. cit.*

## **22. Profili collettivi della sicurezza del lavoro: il ruolo della contrattazione, gli organismi paritetici e le buone prassi.**

Come era stato già sottolineato negli anni precedenti all'emanazione del Testo Unico, la materia della sicurezza del lavoro, coinvolge i lavoratori e soprattutto le loro rappresentanze. Già il d.lgs. n. 626/1994 aveva dato ampio spazio al ruolo dei lavoratori non più come semplici beneficiari della disciplina antinfortunistica ma come soggetti attivi in prima persona e attraverso le organizzazioni sindacali e rappresentanti per la sicurezza. Forti pressioni in tale materia si erano verificate prima dell'emanazione del d.lgs. 81/2008, quando a livello politico, sindacale ed anche istituzionale era forte il dialogo per contrapporsi all'emanazione del provvedimento<sup>325</sup>. La dottrina ha da subito evidenziato la maggior partecipazione delle parti sociali nelle decisioni aziendali in materia di sicurezza e salute, così come già era avvenuto nella preparazione del testo unico, le organizzazioni sindacali sono chiamate a partecipare accanto alle istituzioni nel dialogo promozionale della sicurezza come disposto dall'art 2, 1° comma, lett. p) del d.lgs. 81/2008, e viene inoltre garantita la loro consultazione periodica nel sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro<sup>326</sup>.

Tuttavia non può non notarsi la sfiducia che il testo unico dimostra nei confronti della contrattazione, in quanto non affida alle parti sociali un ruolo centrale, ma delega aspetti secondari e più in funzione consultiva. La valorizzazione delle parti sociali è stata indirizzata maggiormente per innalzare attraverso il dialogo con i datori di lavoro le condizioni dell'ambiente aziendale o per ottenere vantaggi, fungendo le disposizioni del testo unico come norme inderogabili dalla contrattazione, è proprio a causa della previsione di sanzioni gravi previste in campo penale che il provvedimento non può lasciare ampio spazio al dialogo tra organizzazioni sindacali e datori di lavoro. Chiara derivazione di questa

---

<sup>325</sup> Cfr. Nella XIV legislatura era stato ritirato la bozza del disegno di legge del Testo Unico, a causa del parere negativo espresso dalla Conferenza Stato- Regioni. Per un approfondimento v. L. Galantino, *op. cit.*.

<sup>326</sup> Cfr. A. Tampieri, *Gli aspetti collettivi della sicurezza sul lavoro: rappresentanze dei lavoratori, ruolo della contrattazione, organismi paritetici e buone prassi*, in L. Galantino, *op. cit.*

impostazione è la previsione di meri compiti consultivi del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, il quale viene eletto o designato nell'ambito delle organizzazioni sindacali presenti in azienda<sup>327</sup>. A livello territoriale oltre alla figura del rappresentante per la sicurezza, che ha ormai assunto una triplice ripartizione territoriale, aziendale e del sito produttivo, è cresciuto il ruolo degli organismi paritetici, in una prospettiva di promozione della tutela antinfortunistica e supporto tecnico alle imprese<sup>328</sup>. Ancora una volta il testo unico definisce all'art 2, comma 1°, lett. ee) gli organismi paritetici come «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» ed affida a questi un ruolo di programmazione dell'attività formativa, l'elaborazione di buone prassi a fini prevenzionistici nonché lo sviluppo di azioni inerenti la salute e sicurezza del lavoro con assistenza delle imprese per permettere l'attuazione di misure di sicurezza. È lasciato anche un margine di attribuzioni affidate a tali organismi da parte della contrattazione collettiva, alla quale sono demandate anche le modalità di costituzione e le funzioni.

Questi organismi collaborano alla formazione dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori stessi, e proprio a tal fine hanno la disponibilità di impiegare dei fondi “interprofessionali”. Questo compito chiaramente si connette anche al controllo sulla formazione dei soggetti presenti in azienda, in quanto il legislatore ha previsto un periodico monitoraggio da parte degli organismi paritetici dei percorsi formativi. Non può, tuttavia, dimenticarsi l'importante compito di controllo non solo sulla formazione ma anche sull'applicazione della legge che ha permesso di affiancare questi organismi agli organi di vigilanza, sebbene questo abbia suscitato non poche critiche<sup>329</sup>. Nell'ottica della massima filosofia

---

<sup>327</sup> Cfr. Art. 47 d.lgs, 81/2008.

<sup>328</sup> Cfr. M. Ricci, *Gli organismi paritetici e il fondo di sostegno*, in L. Zoppoli P. Pascucci e G. Natullo, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, IPSOA, 2010.

<sup>329</sup> Cfr. Si è posto il dubbio se questo controllo da parte degli organismi paritetici si possa sostanzialmente paragonare alla vigilanza degli organi appositamente designati per tale funzione, tuttavia la designazione di compiti di controllo ad entrambi gli organi ha permesso una bilateralità dello strumento promozionale a sostegno dell'applicazione delle misure antinfortunistiche all'interno dei

partecipativa sono cambiati i compiti affidati a tali organismi, essendo non più soltanto volti alla vigilanza dell'applicazione normativa ma hanno assunto maggior intervento in aiuto delle imprese per la soluzione di controversie tecniche, organizzative e in particolare quelle sorte in merito ai diritti di rappresentanza<sup>330</sup>. Il sostegno offerto alle aziende non riguarda soltanto il controllo della corretta applicazione delle misure antinfortunistiche ma l'elaborazione buone prassi, in riferimento alle quali vi è una competenza specifica. A tal fine gli organismi possono usufruire di sopralluoghi negli ambienti di lavoro e devono in un successivo momento trasmettere il risultato di tale compito in una relazione annuale al Comitato regionale di coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza<sup>331</sup>. La dimensione collettiva o negoziata delle buone prassi ha messo in evidenza la fiducia che il legislatore ha riposto in questi compiti attribuiti agli organismi paritetici, derivante anche dalla volontarietà delle misure concordate per promuovere la salute e la sicurezza in azienda, comprendenti la vigilanza, buone prassi e codici di comportamento. Questi organismi hanno subito un'integrazione dal decreto correttivo n. 106/2009, che ha previsto un ruolo degli organismi nella formazione dei lavoratori attraverso il rilascio di un'attestazione apposita, tra cui l'asseverazione e l'adozione di modelli organizzativi ex art. 30 del T.U. presso le aziende.

### **23. L'obbligo della valutazione dei rischi.**

Il d.lgs n. 81/2008 ha posto al centro dell'apparato normativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro il principio della valutazione dei rischi quale misura generale di tutela ex art 15, comma 1°. Si tratta dello strumento principale attraverso il quale il datore di lavoro organizza le misure antinfortunistiche dal fine di neutralizzare tutti i rischi ai quali sono esposti i lavoratori all'interno dei

---

luoghi di lavoro. Salvato, *Gli organismi paritetici*, in M. Tiraboschi, *op. cit.*; F. Carinci, *La telenovela del T.U. sulla sicurezza: la nuova delega con qualche succosa anticipazione*, in ADL, 2008.

<sup>330</sup> Cfr. Il ruolo degli organismi paritetici provinciali e/o di bacino è stato ritenuto fondamentale nelle controversie sorte "sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione", difatti la loro consultazione è stata definita "obbligatoria" dall'accordo Confapi/Cisl-Uil avvenuto il 22 luglio 2009.

<sup>331</sup> Cfr. v. art. 51 d.lgs. 81/2008.

luoghi di lavoro<sup>332</sup>. I rischi contemplati interessano tutti i lavoratori presenti in azienda sia in relazione alle attrezzature utilizzate, sia in base alla tipologia contrattuale, ma soprattutto alla specifica attività svolta, senza tralasciare i rischi di natura psico-sociale che racchiudono « *le interazioni tra lavoro, condizioni ambientali e organizzative con le competenze dei lavoratori*»<sup>333</sup> tra le quali rientrano anche le differenze di genere, età o provenienza da altri paesi. La valutazione dei rischi è quindi a carico del datore di lavoro, in quanto è il soggetto che fa le scelte di natura organizzativa<sup>334</sup>, come azione preventiva per evitare l'incorrere di situazioni pericolose per i lavoratori<sup>335</sup>. Il documento richiede forma scritta, viene conservato nell'unità alla quale si riferisce, ed è lo stesso testo unico che all'art 28, comma 2° e 3°, riporta tutti i contenuti specifici. Per quanto riguarda i soggetti coinvolti nella stesura di questo documento, il datore di lavoro risulta essere il primo responsabile ma opera in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e con il medico competente per la sorveglianza sanitaria, e intervengono in sede consultiva anche i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. Il decreto correttivo del testo unico avendo modificato con l'art 18 la disciplina, ha previsto l'impossibilità per il datore di lavoro di delegare la propria competenza della valutazione dei rischi<sup>336</sup>, proprio per l'importanza che l'istituto riveste nella materia della sicurezza sul lavoro. Al fine di garantire il miglioramento del livello di sicurezza aziendale, il documento deve essere rielaborato nel caso di modifiche significative del processo produttivo e organizzativo, ma anche in relazione al progresso tecnico o le relazioni della sorveglianza sanitaria facciano emergere

---

<sup>332</sup> Cfr. Sono ricompresi anche i rischi legati allo stress lavoro-correlato, secondo quanto dispone l'accordo europeo dell'8 ottobre 2004, nonché quelli riguardante la lavoratrice in stato di gravidanza ex d.lgs. n. 151/2001. V. F. Bacchini, *La valutazione dei rischi*, in ISL, 2008.

<sup>333</sup> Cfr. M. Lai, *Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*, Torino, 2010.

<sup>334</sup> R. Dubini, *Documento di valutazione dei rischi. Come aggiornarlo adeguandolo ai cambiamenti dell'azienda*, in ISL, 2000.

<sup>335</sup> Cfr. La nozione di "pericolo" è stata definita come «*proprietà o qualità intrinseca di un determinato fattore avente il potenziale di causare danni*», da coordinarsi con la nozione di rischio da intendersi quale «*probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione*». Art 2, lett. r) e s).

<sup>336</sup> Cfr. art. 17, comma 1° d.lgs. n. 81/2008.

questa necessità. Con riferimento alla sicurezza tecnologica in azienda si era posto il problema di quali standard debbano essere garantiti dal datore di lavoro<sup>337</sup> tenendo presente la disposizione dell'art 2087 cod. civ. che impone al datore l'obbligo di attuare la massima sicurezza ragionevolmente praticabile. Gli obblighi inerenti alla valutazione dei rischi richiedono in primo luogo un obbligo per tutti i soggetti che vi partecipano di osservare regole comuni e una diligenza tale da “segnalare eventuali pericoli e carenze nei sistemi di promozione”<sup>338</sup>, in secondo luogo tali adempimenti non sono suscettibili ad alcuna valutazione di merito da parte dell'organo di vigilanza e pertanto l'unico controllo possibile riguarda la metodologia seguita per la redazione del documento<sup>339</sup>. La protezione della salute e della sicurezza in azienda è stata ritenuta fondamentale anche sotto il profilo della “programmazione della prevenzione” dalla quale il T.U. fa ricadere sul datore e sui suoi collaboratori obblighi generali al fine di garantire una gestione della sicurezza partecipata<sup>340</sup>. Dall'obbligo di valutazione dei rischi, con il conseguente documento, discendono per il datore responsabilità anche se egli aveva delegato l'incarico della direzione e sorveglianza a soggetti competenti, inoltre il T. U. ha specificamente disposto all'art 55, sanzioni penali quali l'arresto e l'ammenda, in caso di mancata attuazione delle lettere a) e b), in violazione dell'art 29.

## **24. La formazione e l'informazione dei lavoratori.**

Un breve cenno merita il tema della formazione e informazione dei lavoratori al quale il legislatore del 2008 ha dato rilevanza, poiché è stato ritenuto importante che per primi siano gli stessi prestatori di lavoro a rispettare e provvedere alla loro sicurezza. Per far ciò è stato ritenuto fondamentale che il trasferimento delle conoscenze e competenze antinfortunistiche fossero direttamente acquisiti dai

---

<sup>337</sup> Cfr. v. sul punto orientamenti contrastanti della Corte Costituzionale 25 luglio 1996, sent. n. 312.

<sup>338</sup> Cfr. Cass. pen. 9 marzo 2001, in c. Bellino, in ISL, 2002.

<sup>339</sup> Cfr. In tal senso è stata ritenuta non più idonea l'autocertificazione, che sostituiva la redazione del dvr ma non la vera e propria valutazione dei rischi. M. Lai, *op. cit.*

<sup>340</sup> Cfr. M. Biagi, *Tutela dell'ambiente di lavoro e direttive Cee*, Rimini, 1991.

lavoratori per identificare, gestire e prevenire rischi per la loro salute. Il testo unico differenzia nell'ambito formativo, la vera e propria formazione dall'informazione e dall'addestramento, in quanto la prima è definita come “*processo educativo*” del sistema di prevenzione aziendale, al contrario della semplice informazione la quale è volta a “*fornire conoscenze utili*” ai prestatori di lavoro, e per ultimo l'addestramento viene descritto come il “*complesso delle attività dirette a far apprendere ai lavoratori l'uso corretto di attrezzature, macchine impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro*”<sup>341</sup>. I lavoratori risultano titolari di un diritto all'informazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro che ha trovato specifica previsione nell'art 36 T.U., il quale, grava sui soggetti che si occupano dell'organizzazione aziendale, il datore di lavoro *in primis*, ma sono coinvolti anche i dirigenti e i preposti, poiché si tratta di un obbligo che concerne aspetti importanti per la salute dei lavoratori, per i rischi che possono incontrare durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, o le procedure antincendio, di primo soccorso e misure di emergenza che devono rispettare. I lavoratori devono inoltre essere informati non solo delle misure generali ma anche di quelle connesse alla specifica attività svolta, all'utilizzo di attrezzature, macchinari ed ogni tipo di altro rischio<sup>342</sup>. Il legislatore non ha tuttavia escluso per ciò solo la responsabilità del datore, il quale non solo deve informare i lavoratori ma resta obbligato a controllare e vigilare sulla loro attività affinché sia svolta nel rispetto della disciplina antinfortunistica e nello specifico nel rispetto dell'addestramento e della formazione che è stata offerta ai prestatori di lavoro<sup>343</sup>. La giurisprudenza ha evidenziato come informare sia fondamentale per i lavoratori, pertanto non sarebbe necessaria una mera informazione sommaria, ma deve essere specifica ed aggiornata ripetutamente, in modo da «*accuratamente illustrare agli operai i*

---

<sup>341</sup> Cfr. v. art. 2, comma 1°, lett. aa) bb) cc).

<sup>342</sup> Cfr. La Corte di Cassazione nella sentenza n. 14175/2006 ha sottolineato come l'informazione ai lavoratori debba essere specifica, avendo una “*portata ben più ampia delle generiche e routinarie istruzioni sull'uso della macchina*”, in ISL, 2006.

<sup>343</sup> Cfr. v. sul punto tra le altre Cass. pen. Sent. n. 25235/2005, in ISL, 2005; Cass. pen. Sent. n. 18638/2004, in ISL, 2004; Cass. Pen. n. 4170/2004, in ISL, 2005.

*pericoli cui vanno incontro»* in modo che la «*superficialità venga bandita* »<sup>344</sup>. È evidente che la sola informazione dei lavoratori da sola non garantirebbe una corretta applicazione della normativa antinfortunistica, pertanto il d.lgs. n. 81/2008 ha previsto anche lo svolgimento in azienda della formazione e dell'addestramento per la prevenzione e protezione dai rischi come risulta dalla valutazione svolta dal datore di lavoro nel dvr, ma anche una formazione in merito alle conoscenze linguistiche<sup>345</sup>. Ai fini della formazione dei lavoratori, che è un onere del datore di lavoro, la legge non specifica le modalità o la durata, lasciando la decisione dei contenuti minimi alla Conferenza Stato-Regioni, in accordo con le parti sociali per disporre entro 12 mesi questi contenuti<sup>346</sup>. Non solo per i lavoratori, ma anche per i dirigenti e i preposti è fatto obbligo di frequentare dei corsi di formazione in relazione ai compiti affidati a tali figure rendendoli edotti sui rischi, sulle attività da svolgere e sui propri doveri, ma tale formazione deve essere garantita anche al personale che si occupa dei servizi antincendio, e dei servizi di primo soccorso, per la gestione delle emergenze, per i quali la legge dispone l'emanazione di decreti appositi<sup>347</sup> per trattare questi ambiti. Per quanto concerne l'addestramento, invece, viene previsto che a completamento dell'attività informativa e formativa, in casi specifici di utilizzo manuale di carichi e agenti chimici. L'addestramento deve risultare a termine della valutazione dei rischi come misura necessaria per il completamento dell'attività di informazione e prevenzione, inoltre ampia giurisprudenza ha rilevato come i momenti addestrativi «diretti e correttamente documentati permettono di superare i limiti di generiche indicazioni d'uso, altrettanto generici manuali o lezioni solamente teoriche “non conformate sulla realtà lavorativa”»<sup>348</sup>. Particolarmente importante è poi la previsione secondo cui

---

<sup>344</sup> Cfr. Cass. pen. 3 giugno 1995, sent. n. 6486, CP, 1996.

<sup>345</sup> Cfr. S. Maretti, *Informazione, formazione e addestramento*, in L. Galantino, *op. cit.*.

<sup>346</sup> Cfr. Tal accord è stato raggiunto previa consultazione delle parti sociali presso il Ministero del lavoro, pubblicato in data 11 gennaio 2012, n. 8.

<sup>347</sup> Cfr. Art. 43, comma 3°, d.lgs. 81/2008.

<sup>348</sup> Cfr. Cass. civ. sent. n. 6377/2003.

l'addestramento viene svolto solo da persone qualificata ed esperta, in quanto non risulta sufficiente un mero affiancamento al lavoratore più esperto<sup>349</sup>.

## **25.L'apparato sanzionatorio: responsabilità penale e amministrativa.**

Il d.lgs. n. 81/2008 ha riformato profondamente anche l'apparato sanzionatorio, recependo senza dubbio la necessità di inasprire le sanzioni in relazioni agli avvenimenti appena precedenti all'emanazione del testo unico. Certamente, gli avvenimenti della Thyssenkrupp hanno richiamato l'attenzione del legislatore sul fenomeno delle "morti bianche" e degli infortuni sul lavoro, rendendo necessaria pertanto una riforma dell'apparato sanzionatorio. Il testo unico ha posto a carico dei soggetti debitori la responsabilità, anche penale per le violazioni o omissioni compiute in contrasto con la normativa, stabilendo alternativamente la pena dell'arresto o dell'ammenda. Per quanto concerne il campo soggettivo, ne risponderanno in prima persona il datore di lavoro<sup>350</sup>, in quanto figura debitrice e garante della sicurezza ex art. 2087 cod. civ., ma anche altri soggetti che sono stati equiparati ad esso e che svolgono ruoli fondamentali nell'organizzazione dell'attività lavorativa come il dirigente, il preposto, il lavoratore, il medico competente, progettisti, installatori, fornitori e fabbricanti. Accanto alla sanzione pecuniaria alternata a quella detentiva per le violazioni di obblighi in materia antinfortunistica del datore o del dirigente, è prevista anche la sola pena dell'arresto nei casi più gravi di violazioni dell'art 20 T.U.. Sono previste poi, anche contravvenzioni per violazioni delle norme igienico-sanitarie e della sicurezza nei luoghi di lavoro, alle quali il testo unico ha applicato la c.d. "oblazione condizionata o contrattata"<sup>351</sup>, in modo da permettere ai soggetti obbligati, di pagare con la sola ammenda per le violazioni compiute in contrasto con le norme aventi disposizioni di legge. In questo caso, essendo accertata

---

<sup>349</sup> Cfr. Cass. pen. Sent. n. 41642/2004, in ISL, 2005.

<sup>350</sup> Cfr. Per datore di lavoro non si intende solo l'imprenditore industriale o agricolo, ma anche lavoratori autonomi, componenti dell'impresa familiare ex art. 230-bis c.c., e piccoli imprenditori ex art. 2083 c.c. v. F. Cervetti e M. Spriano, *Commento alla nuova sicurezza del lavoro corredato da giurisprudenza e sistema sanzionatorio*, Torino, 2010.

<sup>351</sup> Cfr. v. art 301 d.lgs. 81/2008.

dall'organo di vigilanza la violazione, viene permesso al contravventore di pagare una sanzione amministrativa entro un periodo determinato. È chiaro l'intento del legislatore di ampliare l'applicazione della sanzione pecuniaria, anche alle ipotesi in cui il soggetto obbligato debba regolarizzare la propria situazione, o abbia commesso illeciti amministrativi, lasciando pertanto la residuale applicazione della pena detentiva alle sole lesioni gravissime o ai casi di omicidio colposo<sup>352</sup>.

La responsabilità amministrativa, riguarda invece le persone giuridiche, degli enti o associazioni aventi o meno personalità giuridica che abbiano commesso illeciti amministrativi. Sono sostanzialmente equiparati ai soggetti privati dal d.lgs. 231/2001 poiché i soggetti che compiono i reati, sono soggetti "apicali" o "sottoposti"<sup>353</sup> che perseguono il vantaggio dell'ente, dunque le sanzioni concretamente applicate saranno per lo più interdittive o pecuniarie.

---

<sup>352</sup> Cfr. D.lgs. 106/2009, v. sul punto A. Morrone e F. Fedele, *op. cit.*

<sup>353</sup> Art. 2 e 5 del d.lgs. 231/2001.

## CAPITOLO TERZO

### CONTRATTI DI SOLIDARIETA'

#### 1. Note introduttive.

La contrattazione collettiva ha assunto un ruolo sempre più rilevante nell'ambito della materia della salute e della sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro, a scapito di quanto avveniva negli anni precedenti al decreto legislativo n. 81 del 2008, che ha avuto il merito di riportare in posizione centrale le organizzazioni sindacali e gli organismi paritetici. I ruoli che tali organizzazioni svolgono sono di varia natura, da una funzione promozionale della sicurezza e di supporto nelle ricerche di strutture organizzative e buone prassi, ad una funzione di controllo e di vigilanza sull'applicazione da parte del datore di lavoro delle misure necessarie a salvaguardare la salute e la sicurezza dei prestatori di lavoro, ma non si esauriscono qui i compiti affidati alla contrattazione collettiva, alla quale viene demandata dal testo unico anche la funzione di implementazione della normativa e la costituzione di attività delle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza<sup>354</sup>.

Il testo unico ha quindi cercato di eliminare la sfiducia che negli anni era stata riposta verso la contrattazione, incrementando la partecipazione delle parti sindacali nella vita aziendale in modo da favorire un innalzamento dei livelli di standard di sicurezza presenti nei luoghi di lavoro e il dialogo tra le parti sociali. Certamente non possiamo definire questo tentativo ben riuscito, poiché pur rifacendosi ad un modello di sicurezza partecipata, il d.lgs. 81/2008 ha disposto pochi richiami alla contrattazione, sicuramente dovuti alla specificità della materia, tuttavia, è rimasto in parte inattuato l'invito della legge delega n.

---

<sup>354</sup> Cfr. G. Natullo, "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, Working Papers, [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it), 2012.

123/2007 di valorizzare gli accordi aziendali, territoriali e nazionali anche mediante rinvio legislativo<sup>355</sup>.

Guardando in una prospettiva ottimista, indubbiamente non si può affermare che il legislatore e la giurisprudenza non abbiano affidato alla contrattazione un ruolo preponderante nella disciplina del rapporto di lavoro, e ancor di più ciò si nota con i provvedimenti intervenuti a sostegno della contrattazione territoriale e aziendale<sup>356</sup>.

Analizzando brevemente le disposizioni vigenti che disciplinano e sostengono l'azione e l'associazionismo sindacale all'interno delle aziende, non può non citarsi lo statuto dei lavoratori, il quale all'articolo 19 (lett. b), nel testo risultante dopo le abrogazioni intervenute per illegittimità costituzionale, permette alle associazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo, sia nazionale che aziendale e provinciale, di costituire rappresentanze aziendali. Tali organismi hanno molto potere all'interno dei luoghi di lavoro, soprattutto perché essendo firmatarie o in qualche modo avendo partecipato alle trattative per la firma<sup>357</sup>, portano avanti interessi dei lavoratori e possono negoziare con la parte datoriale. In tale ambito è intervenuto il legislatore, il quale emanando il d.l. n. 138/2011, convertito poi in l. n. 148/2011, rubricato "sostegno della contrattazione collettiva di prossimità", ha permesso di siglare contratti aziendali in deroga anche ai contratti nazionali, a condizione che i soggetti legittimati rispondano a determinate condizioni e che questi contratti si occupino di regolare determinate materie. L'articolo 8 della legge in questione, ha avuto il grande merito non solo di aver legittimato la contrattazione a livello aziendale di derogare, anche *in peius* il contratto collettivo nazionale<sup>358</sup>, ma ha anche reso efficace *erga omnes* tali contratti aziendali, una vera efficacia generale che è stabilita da un atto

---

<sup>355</sup> *Ibidem*.

<sup>356</sup> Cfr. Ci si riferisce all'abrogazione della lett. a) e alla parziale abrogazione della lett. b) dell'art 19 dello Statuto dei lavoratori, agli Accordi interconfederali che hanno dato rilevanza alla rappresentatività effettiva a livello aziendale e al d.l. 138/2011 poi convertito in l. 148 del 2011, che ha permesso alla contrattazione aziendale di derogare ai contratti nazionali e a norme di legge, con i limiti solo della costituzione, delle norme comunitarie e delle convenzioni internazionali.

<sup>357</sup> Cfr. Cass. sent. n. 231/2013.

<sup>358</sup> Cfr. R. Pessi, *Lezioni di diritto del lavoro*, Torino, 2010.

normativo, dunque risulta irrilevante l'iscrizione dei lavoratori ai sindacati firmatari dei contratti. Questa norma, dalla portata rivoluzionaria ha provocato un grande rumore in dottrina e in giurisprudenza, poiché si riteneva delineasse un procedimento per la stipulazione dei contratti incostituzionale, contrario alle norme costituzionali degli articoli 3 e 36 Cost.<sup>359</sup>, e in particolar modo, contrario all'articolo 39, comma 4° Cost., il quale è rimasto il solo baluardo dell'efficacia soggettiva generale dei contratti, pur se ancora sostanzialmente inattuato. Persino le organizzazioni sindacali hanno sempre visto con sfavore questo intervento statale, in quella che da sempre è una prerogativa delle parti sociali, che hanno cercato di preservare la loro autonomia, da qualsiasi interferenza statale.

L'articolo 8 del d.l. 138/2011 si è trovato in una posizione antitetica rispetto all'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, siglato dalle confederazioni, prima che tale decreto fosse emanato. L'accordo, difatti, ha previsto la possibilità di effettuare deroghe al contratto collettivo nazionale da parte della contrattazione di prossimità, tuttavia tali deroghe sono limitate, in primo luogo alle materie che lo stesso contratto nazionale delega alla contrattazione decentrata, e in secondo luogo, secondo il regime transitorio, è possibile prevedere deroghe attraverso *intese modificative*<sup>360</sup> tra rappresentanze sindacali nazionali e territoriali, in riferimento a materie specifiche. È noto come quindi le due discipline, dell'art. 8 e dell'accordo interconfederale, dispongano due procedimenti diversi per la stipula di contratti aziendali, ed anzi successivamente all'emanazione del decreto legge, le associazioni sindacali hanno firmato una postilla, ribadendo la loro volontà di dare compiuta attuazione alle disposizioni dell'accordo confederale, dichiarando così la loro avversione nei confronti dell'articolo 8<sup>361</sup>.

---

<sup>359</sup> Cfr. L'art. 8 era tacciato di incostituzionalità degli articoli 3 e 36 Cost. nella parte in cui afferma la frammentazione della retribuzione " proporzionata e sufficiente", legittimando i contratti aziendali a prevedere trattamenti retributivi assai differenziati in base alle aziende, alle mansioni e persino alle diverse unità produttive. V. G. Santoro Passarelli, *op. cit.*.

<sup>360</sup> Cfr. Clausola n. 7 dell'Accordo interconfederale 2011.

<sup>361</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *Accordo interconfederale 28 giugno 2011 e art. 8 d.l. 138/2011 conv. Con mod. l. 148/2011: molte divergenze e poche convergenze*, in A.D.L., 2011.

## **2. Sostegno dell'occupazione e contratti di solidarietà.**

Negli ultimi anni è stato al centro delle relazioni industriali suscitando interesse, l'istituto dei contratti di solidarietà. Certamente alla base di tale rinnovata attenzione vi sono motivi di origine sociale. Sono ormai alcuni anni che il Paese è interessato da una crisi che ha colpito tutti i settori produttivi, in particolare le aziende, sia piccole che grandi, stanno attraversando un periodo di forte pressione, in quanto il peggioramento della situazione economica italiana si è immediatamente riversata sulla produzione industriale in calo e ciò ha portato molte imprese a dover ridurre le prospettive di crescita, diminuendo soprattutto l'organico aziendale.

Numerosi sono stati gli interventi richiesti allo Stato a sostegno dell'attività industriale, del reddito del lavoratore, i cd. ammortizzatori sociali che sono stati oggetto di un rimaneggiamento anche nel 2012, con la l. n. 92/2012. Si tratta di misure eterogenee fra di loro, in quanto alcune sono finalizzate al reimpiego della forza lavoro all'interno dell'azienda e altre, come nel caso della cassa integrazione guadagni straordinaria, che viene definita "l'anticamera del licenziamento"<sup>362</sup> in quanto non vi è possibilità di mantenere il personale ma si procede verso i licenziamenti.

Anche in tali occasioni, il ruolo della contrattazione è fondamentale, poiché le associazioni effettuano il controllo sulle scelte del datore di lavoro, ed in particolare proprio attraverso il dialogo con l'imprenditore può perfezionarsi un accordo volto a ridurre il numero di lavoratori da licenziare o da porre in regime di cassa integrazione. È ancora in dubbio se la comunicazione o un eventuale accordo alle organizzazioni sindacali siano obbligatori, ma pare che la giurisprudenza propenda per una soluzione positiva a tale perplessità<sup>363</sup>.

---

<sup>362</sup> Cfr. Cass. 23 maggio 2008, n. 13378.

<sup>363</sup> Cfr. In caso di mancata comunicazione alle associazioni sindacali dei criteri di scelta dei lavoratori da collocare in cassa integrazione, si ritiene venga reso inefficace il provvedimento del datore di lavoro. In tal senso v. Cass. Sez. Unite, 11 maggio 2000, sent. n. 302, in Mass. Giur. Lav., 2000; Cass. 26 settembre 2011, sent. n. 19618, in Mass. Giur. Lav., 2012.

Uno strumento che ha sollevato interesse di recente, è stato l'istituto dei contratti di solidarietà, ovvero dei contratti che disponendo la riduzione dell'orario di lavoro svolgono due finalità: da un lato evitano il licenziamento dei lavoratori, ovvero i contratti di solidarietà interni, e dall'altro perseguono fini promozionali per incrementare l'assunzione di nuovo personale, ossia i contratti di solidarietà esterni o espansivi.

Questa tipologia trova la sua prima fonte nella legge del 19 dicembre 1984, n. 863, la quale prevedeva però esclusivamente i contratti di solidarietà interni. Questi contratti erano finalizzati a sostenere e incrementare i livelli occupazionali, creando nuove possibilità di occupazione e contemporaneamente salvaguardare lavoratori già assunti in casi di minaccia dovuta a crisi aziendali o riorganizzazione e ristrutturazione dell'azienda<sup>364</sup>.

Durante gli anni '80 era intervenuto un aspro dibattito in ambito sindacale e anche in ambito politico-istituzionale a causa dell'accordo siglato tra Governo e sindacati del 14 febbraio 1984, con il quale poi il Governo si impegnò a dare attuazione agli obblighi che aveva assunto con il precedente accordo stipulato tra associazioni sindacali e organizzazioni datoriali del 22 gennaio del 1983. Sin da subito la riduzione dell'orario di lavoro che era stata proposta a salvaguardia della posizione lavorativa, era stata fortemente criticata e poco utilizzata a causa dello sviluppo di altri strumenti a sostegno dell'occupazione come la cassa integrazione straordinaria o un'altra tipologia che permetteva la riduzione dell'orario di lavoro e che la stessa legge del 1984 richiama, ossia il contratto part-time<sup>365</sup>. In quegli anni il legislatore ha pertanto voluto lasciare ampia scelta per il sostegno delle posizioni lavorative, affidando un importante compito alla contrattazione collettiva, e nello specifico all'associazione maggiormente rappresentativa, la quale aveva la possibilità di scegliere lo strumento più adeguato per il sostegno del lavoro anche grazie alla collaborazione statale

---

<sup>364</sup> Cfr. G. Arrigo, *I contratti di solidarietà*, in M. D'Antona, R. De Luca Tamajo, G. Ferraro, L. Ventura, *Il diritto del lavoro negli anni '80. Occupazione flessibile e nuove tipologie del rapporto di lavoro*, Napoli, 1988.

<sup>365</sup> Cfr. v. art 5 l. n. 863/1984.

attraverso incentivi economici ed un incremento della flessibilità del mercato del lavoro. Una tale assenza di controlli pubblici da una parte, e la libertà e fiducia affidata alle organizzazioni sindacali dall'altra, aveva portato ad una eccessiva diversificazione dei rapporti di lavoro e alla discrezionalità delle assunzioni, incrementando anche il potere e l'efficacia contrattuale delle associazioni in una prospettiva di crescita della concertazione e del dialogo.

La posizione dominante assunta dalla contrattazione collettiva, anche nei confronti del potere statale, ha permesso lo sviluppo della concertazione a livello decentrato, tanto che le associazioni sindacali hanno rafforzato il legame associativo e rappresentativo che si è tradotto nei confronti di tutti i lavoratori attraverso il vincolo degli accordi sottoscritti dalle associazioni maggiormente rappresentative. Non a caso tale potere contrattuale si è mostrato anche in riferimento ai contratti di solidarietà, in cui le difficoltà occupazionali, prerogativa delle organizzazioni sindacali, vengono affrontate e risolte attraverso diversi strumenti per il sostegno dei prestatori di lavoro<sup>366</sup>.

La riduzione dell'orario di lavoro si è verificato il rimedio più adeguato per la sostituzione della cassa integrazione, anche se nella realtà è stato limitato il suo utilizzo, in quanto sebbene gli incentivi e i sussidi siano pari in entrambi gli strumenti, i contratti di solidarietà richiedono un minor intervento della parte sindacale, sia in funzione partecipativa e contrattualistica che in funzione di vigilanza sull'operato del datore di lavoro. Dunque, a fronte di tali considerazioni, era inspiegabile la scelta dei destinatari della tutela disposta dalla l. n. 863/1986, di optare per lo strumento della cassa integrazione straordinaria piuttosto che per i contratti di solidarietà.

---

<sup>366</sup> Cfr. Il problema occupazionale è stato affrontato in M. Salvati, *Il dubbio dello scemo del villaggio*, in *Micro Mega*, 1/1986.

### 3. La nascita dei contratti di solidarietà “interni”.

Con l'introduzione dei contratti di solidarietà si è cercato di instaurare una forma di legame tra i dipendenti dell'impresa, i quali condividendo il rischio del licenziamento per riduzione del personale, accettano di ridurre il loro orario di lavoro, e dunque la corrispondente retribuzione, per assicurare l'occupazione a tutti i dipendenti evitando la riduzione dell'organico aziendale, ricevendo in ogni caso un trattamento salariale integrativo, il cui ammontare viene stabilito in relazione al trattamento retributivo perso in seguito a tali contratti<sup>367</sup>.

È questa l'idea di solidarietà che il legislatore ha voluto portare avanti sin dal 1984 con l'introduzione di questo strumento che si pone a metà strada tra il contratto e gli ammortizzatori sociali, differenziandosi da essi per la mancanza di un limite temporale di erogazione.

Alla base di tale figura contrattuale, vi è la necessità di trovare uno strumento valido di sostegno della retribuzione e dell'occupazione dei lavoratori, in un periodo di “crisi a più facce”<sup>368</sup>: da un lato ha coinvolto le aziende, ma anche riguardato la crisi della cassa integrazione e della “mobilità guidata”. Una prima esperienza che ha visto il ruolo preponderante della contrattazione di solidarietà era stata disposta negli anni settanta, come misura per evitare i licenziamenti collettivi, alternativa alla cassa integrazione straordinaria, che tuttavia veniva sostanzialmente utilizzata per il sostegno retributivo dei lavoratori verso la disoccupazione. I settori che erano più interessati, erano quello industriale e quello commerciale, in quanto era più facile in questi casi, riorganizzare l'attività lavorativa in base alle riduzioni di orario concordate nei contratti di solidarietà.

Tuttavia i primi interventi dei contratti di solidarietà, erano finalizzati ad evitare l'eccessivo utilizzo della cassa integrazione straordinaria nei casi in cui le crisi aziendali costituivano un'esperienza talmente vasta da non poter essere assicurata a tutti, pertanto, il problema dei licenziamenti collettivi era scongiurabile

---

<sup>367</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, IPSOA, 1996.

<sup>368</sup> Cfr. G. Arrigo, *I contratti di solidarietà*, in M. D'Antona, R. DeLuca Tamajo, G. Ferraro e L. Ventura, *Il diritto del lavoro negli anni ottanta. Occupazione flessibile e nuove tipologie del rapporto di lavoro*, Napoli, 1988

attraverso due vie alternative: o la sospensione dei lavoratori, o la riduzione dell'orario lavorativo ridistribuendo tale riduzione fra tutti gli occupati.

Attraverso i contratti di solidarietà, le parti sociali cercavano di dare soluzione immediata ai problemi di gestione dell'azienda, in un'ottica di cogestione del personale aziendale, in quanto la funzione di tali contratti era anche quella di verificare l'effettiva riuscita di un piano di riorganizzazione dell'orario aziendale, evitando pertanto l'uso distorto della mobilità e della cassa integrazione persino nei casi in cui non vi era la minima possibilità di reimpiegare i lavoratori. Nei primi anni di attività della solidarietà, i contratti erano stati conclusi per risolvere situazioni in cui maggiore era la produttività dell'impresa e maggiore era la flessibilità, rendendo pertanto perfettamente operante come soluzione alla crisi la riduzione dell'orario di lavoro, consentendo la prosecuzione dell'attività riorganizzata ma senza soluzioni di continuità.

#### **4. Il ruolo della contrattazione nei contratti di solidarietà.**

I contratti di solidarietà necessitano, ai fini applicativi, di una partecipazione effettiva delle associazioni sindacali. Certamente, le associazioni maggiormente coinvolte sono quelle a livello aziendale, poiché più vicine alla realtà da regolare, e dispongono inoltre di poteri di informazione e consultazione. Il ruolo delle associazioni riguarda in primo luogo il dialogo con la parte datoriale, concordando le condizioni da assicurare ai lavoratori e in secondo luogo risulta fondamentale anche l'informazione dei lavoratori, stabilendo quindi soluzioni adatte alle finalità perseguite. Maggiore sarà la rappresentatività dell'associazione sindacale<sup>369</sup>, e maggiore sarà la forza contrattuale di cui essa disporrà nelle negoziazioni con il datore, sebbene la maggioranza degli accordi dispone una riduzione dell'orario di lavoro in maniera stabile, così come stabile sarà l'integrazione salariale che i prestatori di lavoro riceveranno.

---

<sup>369</sup> Cfr. Sul punto v. S. Sciarra, *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Milano, 1985.

I problemi che si pongono in relazione alla contrattazione riguardano nello specifico quella a livello aziendale, perché è questa che si occupa di sottoscrivere i contratti di solidarietà, essendo una garanzia di tutela dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro. Sono sorte non poche perplessità nel corso del tempo, in merito ai soggetti legittimati a stipulare tali contratti, in quanto nel nostro ordinamento non ci sono dei veri e propri criteri che stabiliscano il riconoscimento dei legittimati, ed anzi rientrano, più vive che mai, anche in questo caso le questioni sollevate in riferimento all'art 19 dello Statuto dei lavoratori. Il criterio della maggiore rappresentatività è stato finalmente integrato con l'idea di una rappresentatività non più presunta ma effettiva, rendendo legittime le associazioni a qualsiasi livello operanti, dunque anche aziendali e territoriali, che abbiano sottoscritto il contratto collettivo o anche se non firmatarie, che abbiano partecipato a tali trattative.<sup>370</sup> Dunque, appare oggi non più valida la sola formulazione originaria secondo la quale legittimati sono “i sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale”, ma è richiesta in via interpretativa una rappresentatività effettiva per i sindacati stipulanti, in quanto estesa l'efficacia soggettiva di tali contratti dovuta alla inscindibilità degli interessi e delle problematiche in essi trattati.

Il potere della contrattazione per quanto fondamentale e centrale, non può tuttavia dirsi svincolato da ogni controllo o limite disposto dalla legge. Un primo vincolo riguarda la finalizzazione degli accordi, in quanto questi sono volti alla riduzione dell'orario di lavoro, in ragione dell'assorbimento parziale o totale delle eccedenze di personale e pertanto scongiura il rischio di licenziamenti collettivi. Inoltre, su tali contratti interviene il controllo dell'organo pubblico, in quanto una verifica della validità è volta alla emissione dell'integrazione salariale da parte dello Stato, pertanto se non dovesse risultare positivo tale controllo, o se

---

<sup>370</sup> Cfr. La questione delle associazioni legittimate a sottoscrivere i contratti di solidarietà richiamano la determina nazione dell'art 19 St. sia nella formulazione precedente all'abrogazione referendaria del 1995, che in quanto tale è intervenuta dopo la legge sui contratti di solidarietà, sia in relazione all'attuale formulazione dell'articolo, essendo vigente la sola lett. b) che ha subito nel 2013, dalla Corte di Cassazione un'ulteriore abrogazione, annunciando il criterio della rappresentatività in relazione alla partecipazione alle trattative contrattuali. Cass. sent. 231/2013.

la riduzione dell'orario di lavoro, con il conseguente sacrificio dell'attività dei lavoratori e della loro retribuzione non risultasse uno strumento idoneo, verrà negata la prestazione integrativa salariale da parte dell'organo.

## **5. Campo di applicazione soggettivo.**

Indubbiamente l'istituto dei contratti di solidarietà ha assunto una forte connessione con il mercato del lavoro, tale connessione può essere verificata a livello giuridico fra « l'elemento temporale del tipo di lavoro subordinato e i contratti di solidarietà diretti ad evitare dichiarazione di esubero del personale»<sup>371</sup>. Tale istituto è subordinato nella sua applicazione ad una espressione di volontà che si realizza con l'adesione da parte dei soggetti coinvolti in tale sacrificio, ossia dei lavoratori che possono quindi modificare il rapporto contrattuale, ma anche l'adesione da parte dell'organo statale che permette la corresponsione dell'integrazione salariale.

L'integrazione salariale, difatti, non muta in alcun modo la volontà di adesione a tali contratti, costituendo invece una conseguenza dell'accordo collettivo sottoscritto dalle associazioni sindacali, pertanto, il sacrificio sopportato dai lavoratori di vedere ridotta la propria prestazione salariale è dovuta all'efficacia di tali contratti e di conseguenza di quello individuale<sup>372</sup>.

Nulla poi vieta a tali accordi, di divenire effettivi e consolidati in azienda secondo la ripartizione dell'orario lavorativo, contrariamente a quanto veniva stabilito precedentemente dalla disciplina dell'integrazione salariale, sebbene, ciò che risulta fondamentale, è che venga raggiunto l'obiettivo dell'assorbimento delle eccedenze in una situazione di emergenza e di pericolo per l'occupazione dell'organico aziendale<sup>373</sup>.

L'art 1 della l. n. 863/1984, individua in primo luogo il campo di applicazione dei contratti di solidarietà, i quali si rivolgono a tutte le imprese che essendo in

---

<sup>371</sup> Cfr. S. Renga, *Mercato di lavoro e diritto*, Franco Angeli editore, 1996.

<sup>372</sup> Cfr. M. V. Ballestrero, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985.

<sup>373</sup> Cfr. S. Renga, *op. cit.*

crisi, siano beneficiarie della cassa integrazione straordinaria<sup>374</sup>, comprese le aziende appaltatrici di servizi di mensa e pulizie, che abbiano occupato mediamente più di 15 lavoratori<sup>375</sup> nel semestre precedente la data di presentazione della domanda<sup>376</sup>. Tuttavia, il campo di applicazione come era stato previsto dalla legge introduttiva dei contratti di solidarietà, è stato ampliato, poiché esso coincide ormai con l'ambito applicativo della cassa integrazione straordinaria che negli anni successivi, ha avuto una grande espansione sia dal punto di vista delle imprese beneficiarie, sia dalla parte dei lavoratori soggetti a tale trattamento<sup>377</sup>. Risultano oggi escluse dall'applicazione del contratto di solidarietà, le imprese che abbiano presentato istanza per essere ammesse ad una delle procedure concorsuali di cui all'art. 3 della citata legge n. 223 del 1991, ovvero siano state assoggettate ad una delle suddette procedure<sup>378</sup>.

Il contratto di solidarietà non si applica, inoltre, nei casi di fine lavoro e fine fase lavorativa nei cantieri edili. A tale riguardo, nel caso di imprese rientranti nel settore edile, deve essere indicato nel suddetto contratto il nominativo dei lavoratori inseriti nella struttura permanente, distinguendo detti lavoratori da quelli appartenenti ai casi sopra richiamati<sup>379</sup>.

Nell'ambito della stipulazione di tali contratti, la stessa legge riporta i legittimati come “ i sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale”, e ciò ha peraltro riportato alla luce problematiche interpretative che verranno successivamente affrontate.

---

<sup>374</sup> Cfr. La formulazione iniziale della l. 863/1984 riportava questo solo caso, successivamente è stato permesso l'utilizzo dei contratti di solidarietà anche alle imprese non ammesse alla Cigs, ma si tratta di una diversa tipologia definita “contratti di solidarietà esterni” (art. 5, l. n. 236/1993).

<sup>375</sup> Cfr. Per il calcolo dei dipendenti occorre far riferimento all'occupazione media del semestre precedente, nel computo rientrano gli apprendisti, i lavoratori a tempo parziale ( art. 6 D.lgs n. 61/2000), i dirigenti, i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori con contratto di inserimento.

<sup>376</sup> Cfr. [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>377</sup> Cfr. L'ampliamento è stato confermato anche dal Ministero del lavoro con la circolare del 25 gennaio 1994, n. 6, ma ampia dottrina ha confermato tale orientamento, tra i tanti v. C. Zoli, *Licenziamenti collettivi e strumenti alternativi*, in M. Miscione e C. Zoli, *Crisi aziendali e legge n. 236/1993*, in DPL, 1993.

<sup>378</sup> Cfr. V. Art. 2, comma 3, D.M. 31445/2002.

<sup>379</sup> Cr. V. Art. 2, comma 4, D.M. 31445/2002.

Per alcuni<sup>380</sup> tale frase non legittimerebbe le r.s.a., in quanto dotate di una rappresentatività aziendale e non nazionale, secondo altri autori, invece i soggetti abilitati sono proprio le strutture decentrate e periferiche del sindacato a poter stipulare i contratti di solidarietà, e per altri ancora sarebbe impreciso ammettere alla stipulazione le strutture esterne e periferiche delle associazioni sindacali, in quanto soluzione imprecisa, poiché ad essere legittimate sono proprio le rappresentanze sindacali aziendali<sup>381</sup>, in quanto più vicine alla realtà da regolare. Chiaramente la tesi maggiormente avallata è proprio quest'ultima, e in ragione delle modifiche dell'art 19 dello Statuto trova oggi nuovi criteri per la formazione delle rsa<sup>382</sup>.

Passando ad analizzare la parte dei soggetti vincolati alla disciplina dei contratti di solidarietà interni, ossia i lavoratori. È stato osservato un ampliamento dei soggetti coinvolti, in quanto questo istituto è oggi applicabile a tutto il personale in forza, con le sole esclusioni dei dirigenti, apprendisti, lavoratori a domicilio, lavoratori assunti da poco, con un'anzianità aziendale inferiore ai novanta giorni e infine sono esclusi anche i lavoratori assunti a tempo determinato per attività stagionali. In riferimento poi ai lavoratori part-time, questi sono ammessi al trattamento a condizione che l'azienda dimostri "il carattere strutturale del part-time nella preesistente organizzazione del lavoro"<sup>383</sup>.

## **6. Efficacia soggettiva.**

L'efficacia soggettiva dei contratti di solidarietà ha creato un dibattito dottrinario e giurisprudenziale che nel tempo si è affievolito, ma che è stato al centro dell'interesse per diverso tempo. Il problema rilevante riguardava la possibilità di rendere tali contratti efficaci *erga omnes*, una questione che troviamo ancora presente quando si parla di contratto collettivo.

---

<sup>380</sup> Cfr. S. Sciarra, *Contratto collettivo e e contrattazione in azienda*, Milano, 1985.

<sup>381</sup> Cfr. G. Pera, *I contratti di solidarietà*, in DLRI, 1984.

<sup>382</sup> Cfr. Sono legittimate alla stipulazione dei contratti di solidarietà le strutture sindacali in collaborazione con le rsu e le rsa.

<sup>383</sup> Cfr. [www.inps.it](http://www.inps.it).

Il tema dell'efficacia soggettiva si imbatteva con la giustificazione in chiave giuridica di tali contratti di solidarietà, in quanto era diffusa l'opinione che essi dovessero avere un'applicazione generale per tutti i lavoratori presenti nell'organico aziendale, comportando dunque una redistribuzione dei tempi di lavoro<sup>384</sup>. L'orientamento che appare maggiormente condiviso oggi, è in linea con tale interpretazione che dagli anni ottanta si è consolidata, in quanto, è pur vero che i contratti di solidarietà non siano dotati di un'efficacia generale di per sé considerati, tuttavia, questi raggiungono l'efficacia generalizzata attraverso l'inclusione in una fattispecie più complessa, quale un provvedimento ministeriale che permette l'ammissione della cassa integrazione straordinaria.

Chiaramente il decreto ministeriale si riferisce ai soli casi di contratti di solidarietà interni in quanto la seconda tipologia è totalmente indipendente dalla concessione del trattamento di cassa integrazione per i lavoratori.

L'efficacia soggettiva dei contratti di solidarietà interni, diviene pertanto generale, ma ciò non è diretta conseguenza della contrattazione, bensì discende dall'ammissione del provvedimento di cassa integrazione che rivolgendosi a tutti i dipendenti dell'azienda, permette ai contratti di solidarietà di valere *erga omnes*<sup>385</sup>. Tale interpretazione è stata anche avallata dalla Corte di Cassazione, la quale ha definitivamente stabilito l'applicazione dei contratti di solidarietà anche ai lavoratori non sindacalizzati, non aderenti ai sindacati stipulanti o appartenenti ai sindacati dissenzienti<sup>386</sup>. Inoltre tale Corte ha chiarito che la giustificazione di una tale efficacia generalizzata discenda dalla "pubblicizzazione" dei contratti di solidarietà, che prevedono dei vantaggi per i lavoratori disponendo una soluzione per i problemi occupazionali delle imprese, in quanto, sebbene siano stipulati solo dalle organizzazioni sindacali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, sono soggetti ai controlli e alle condizioni che la legge prevede, pertanto si

---

<sup>384</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *op. cit.*

<sup>385</sup> Cfr. M. Magnani, sub. art. 1, in *Commentario alla l. 863/1984*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1985.

<sup>386</sup> Cfr. Cass. 24 febbraio 1990, sent. n. 1403, in *Giust. Civ.* 1990.

configurano come eccezione rispetto all'efficacia soggettiva di cui dovrebbero godere<sup>387</sup>.

## **7. Il trattamento di integrazione salariale.**

Il trattamento di integrazione salariale previsto per i contratti di solidarietà dall'art 1, l. 863/1984, rientra tra gli interventi a favore dei lavoratori a cui si applicano tali contratti. La misura prevista, va a sostegno della retribuzione dei lavoratori ed è determinata nel suo ammontare a circa il cinquanta per cento rispetto alla somma retributiva persa a seguito della riduzione dell'orario di lavoro<sup>388</sup>. Successivamente con la l. del 29 febbraio 1988, n. 48, l'ammontare di integrazione salariale era stato aumentato fino a raggiungere il sessanta per cento per gli operai e gli impiegati che fossero dipendenti delle aziende del Mezzogiorno, e di nuovo nel 1993 con la l. 236 tale somma è stata ulteriormente incrementata, raggiungendo la misura massima del settantacinque per cento nel biennio dal 1993 al 1995.

La disciplina odierna, si attiene intorno al sessanta per cento di trattamento di integrazione in base al trattamento retributivo perso, per i contratti stipulati dopo il 14 giugno 1995, con la possibilità per il Ministero del lavoro di innalzare al settanta per cento l'ammontare, per le aree di basso tasso di sviluppo o declino industriale<sup>389</sup>. Il trattamento retributivo va determinato inizialmente non tenendo conto degli aumenti retributivi previsti da contratti collettivi aziendali nel periodo di sei mesi antecedente la stipula del contratto di solidarietà<sup>390</sup>. La norma in questione era stata posta dal legislatore proprio con finalità antielusive della legge, poiché si voleva evitare che i datori di lavoro per frodare lo Stato,

---

<sup>387</sup> Cfr. L'efficacia di tali contratti dovrebbe essere paragonabile a quella dei contratti aziendali. G. Santoro Passarelli, *op. cit.*

<sup>388</sup> Cfr. Il metro di confronto dell'ammontare è stato ritenuto essere l'ammontare della retribuzione che il lavoratore ha sacrificato in seguito alla sottoscrizione dei contratti di solidarietà, sebbene questa linea interpretativa non sia stata sempre condivisa in dottrina. In tale senso si esprime P. Ichino, *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, Milano, 1985.

<sup>389</sup> Cfr. L. 608/1996.

<sup>390</sup> Cfr. Art 1, comma 2 ,legge 863/1984, con modifiche apportate dal comma 3 art. 6 Legge 608/1996.

aumentassero gli stipendi dei lavoratori in modo che essi percepissero un'integrazione salariale più onerosa, facendo leva sulla cassa integrazione; così la norma ha previsto l'esclusione di eventuali aumenti salariali concordati dalla contrattazione aziendale, avvenuti nel semestre precedente<sup>391</sup>. L'ammontare del trattamento di integrazione salariale, non è soggetto alla disciplina sull'importo massimo<sup>392</sup> e non subisce riduzioni a seguito di eventuali successivi aumenti retributivi intervenuti in sede di contrattazione aziendale.

Per quanto riguarda poi la durata del trattamento di integrazione salariale, è prevista una durata di ventiquattro mesi ai sensi dell'art 1, comma 2° della l. 863/1984, ma è prevista la possibilità di prorogare tale termine su concessione del Ministero del lavoro per altri ventiquattro mesi o trentasei per gli operai e gli impiegati dipendenti di imprese del Mezzogiorno.

Il termine di durata massima appare come una promessa di riforma dell'istituto della cassa integrazione, ma risulta come una contraddizione perché il termine per il godimento della cassa integrazione è volto ad ostacolarne l'uso eccessivo e distorto, ma d'altra parte finisce anche per ridurne l'aspetto assistenziale che consiste nella causa primaria dell'utilizzo di tale misura<sup>393</sup>. La previsione di un termine, tuttavia appare una scelta logica del legislatore certamente per evitare abusi, ma risulta anche contraddittoria perché l'azienda viene ammessa al godimento della cassa integrazione per poter riorganizzare e la ristrutturare le aziende in crisi, permettendo il conseguente riassorbimento dell'esubero del personale, quindi potrebbero non essere sufficienti ventiquattro mesi. Pertanto se da un lato si favorisce la flessibilità dell'orario di lavoro, dall'altro il biennio introduce una chiusura che predetermina la fine della riorganizzazione ed influisce sulla fase successiva all'intervento della Cig.

---

<sup>391</sup> Cfr. M. Magnani, *sub. art. 1*, in *Commentario alla l. 863/1984*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1985.

<sup>392</sup> Cfr. Secondo la l. 13 agosto 1980, n. 427.

<sup>393</sup> Cfr. G. Arrigo, *I contratti di solidarietà*, in M. D'Antona, R. DeLuca Tamajo, G. Ferraro e L. Ventura, *Il diritto del lavoro negli anni ottanta. Occupazione flessibile e nuove tipologie del rapporto di lavoro*, Napoli, 1988.

I due anni di durata dei contratti di solidarietà permettono in ogni caso di perseguire il diritto alla pensione, in quanto vengono riconosciuti questi anni ai fini pensionistici. Il contributo figurativo per rendere possibile il conseguimento del diritto, viene posto a carico della contabilità separata dei trattamenti di cassa integrazione guadagni<sup>394</sup>, ed è proporzionata ancora una volta all'ammontare del trattamento retributivo perso a causa della riduzione dell'orario di lavoro.

Nonostante i diversi elementi di concordanza tra i contratti di solidarietà e l'istituto della cassa integrazione straordinaria, differiscono tuttavia per la procedura di richiesta e concessione del trattamento di integrazione salariale, in quanto risulta molto più semplice quella per i contratti.

In primo luogo, la richiesta viene fatta ad opera del datore di lavoro. Successivamente, di rilevante importanza è la verifica da parte della Direzione territoriale del lavoro<sup>395</sup> della richiesta ricevuta, poiché valuta l'idoneità a perseguire i fini stabiliti dagli accordi siglati, in altri termini viene verificata la reale idoneità del contratto all'assorbimento del personale in esubero.

Al termine di tali accertamenti, in caso di esito positivo, verrà concesso da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale il trattamento di cassa integrazione straordinaria previo parere positivo della Direzione territoriale del lavoro, senza richiedere il parere favorevole del Comitato interministeriale della politica industriale (CIPI).

La richiesta di trattamento di integrazione salariale dunque, è finalizzata alla concessione della cassa integrazione straordinaria di cui i contratti di solidarietà costituiscono un mero presupposto, poiché sono stipulati nell'interesse dei lavoratori, i quali ben potrebbero ricevere il solo trattamento cassaintegrato<sup>396</sup>.

Il trattamento di integrazione salariale riporta l'attenzione su un altro fattore controverso, ossia la determinazione dell'ammontare del trattamento di fine rapporto. La disciplina che trova applicazione in questo campo è ripresa dalla

---

<sup>394</sup> Cfr. G. Arrigo, *op. cit.*

<sup>395</sup> Cfr. Nella dicitura iniziale della l. 863/1984 era chiamata "Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione".

<sup>396</sup> Cfr. Cass. Sez. Un. 5790/1994, in *Riv. Giur. Lav.*, 1995.

legge del 19 maggio 1982, n. 297, la quale all'art. 1, comma 3°, dispone che nella determinazione dell'ammontare delle quote di accantonamento «relative al trattamento di fine rapporto, dovrà computarsi l'equivalente della retribuzione che il lavoratore avrebbe percepito con il regime orario precedente alla riduzione»<sup>397</sup>. Un problema sorto in merito all'integrazione salariale ha riguardato la fissazione del “quantum” da stimare in base alle perdite salariali conseguite, nonché riguardo l'applicabilità di un tetto minimo all'ammontare di tale trattamento. Il legislatore avendo “sterilizzato” l'ammontare dell'integrazione, ha previsto inoltre che non possa essere fissato legislativamente un tetto minimo per il trattamento, escludendo pertanto l'applicazione della legge 427/1980<sup>398</sup>.

Un dubbio riguardava inoltre la possibilità di sgravare il datore di lavoro dal pagamento del contributo addizionale dovuto dalle imprese che beneficiano della cassa integrazione, tuttavia la legge n. 160/1988, ha previsto l'impossibilità di tale esonero, come già era stato preannunciato in dottrina.

Specifiche disposizioni sono stabilite per i casi di malattia, infortunio e maternità. Nel primo caso, quando la malattia si verifichi in un momento di sospensione totale dal lavoro, il lavoratore avrà diritto a percepire l'integrazione salariale dei contratti di solidarietà, piuttosto che l'indennità economica di malattia<sup>399</sup>. Al contrario, ci sarà il cumulo tra il trattamento di integrazione salariale e la prestazione economica di malattia quando la prima si riferisca ad alcune ore della giornata dove non venga prestato lavoro, mentre per le restanti ore prestate si usufruirà dell'indennità<sup>400</sup>.

---

<sup>397</sup> Cfr. La legge 160/1988 ha integrato tale disposizione prevedendo che le quote di accantonamento, in relazione alla retribuzione persa dai lavoratori a causa dei contratti di solidarietà, sono a carico della Cig. Una tale disposizione è in contrasto, dunque costituisce una deroga al principio reintrodotta dalla legge in questione che affida il pagamento del TFR, nella quota riferita al periodo di cassa integrazione straordinaria, al datore di lavoro. G. Santoro Passarelli, *op. cit.*

<sup>398</sup> Cfr. R. Pessi, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, in DLRI, 1984.

<sup>399</sup> Cfr. Circolare Inps n. 152/90.

<sup>400</sup> Cfr. Circolare Inps 38/87 in Dir. prat. Lav, 1987; e sempre in merito all'indennità di malattia Circ. Inps 2749/86..

Per quanto concerne poi l'infortunio sul lavoro, si deve stabilire una differenziazione, in quanto se si è verificato prima dell'inizio del contratti di solidarietà, il lavoratore avrà diritto all'indennità relativa prevista dalla legge e dal contratto nazionale di riferimento. Se, invece, l'infortunio avviene nel corso del trattamento di integrazione salariale, la determinazione della retribuzione media giornaliera avverrà con riferimento all'orario di lavoro effettivamente prestato e l'infortunato continuerà a percepire cumulativamente il trattamento economico stabilito dai contratti di solidarietà. Per la corresponsione dell'indennità giornaliera di maternità per le lavoratrici rientranti nell'applicazione dei contratti di solidarietà, si deve distinguere sulla base dell'astensione dalla prestazione lavorativa. Se la lavoratrice godeva già dell'indennità di maternità prima dell'introduzione dei contratti di solidarietà, continuerà a godere di tale trattamento, in caso contrario il computo dell'indennità giornaliera verrà effettuato con i criteri stabiliti dalla l. 1204/1971<sup>401</sup>.

Dunque non c'è dubbio che le disposizioni dei contratti di solidarietà contribuiscano in maniera rilevante al cambiamento dell'assetto organizzativo aziendale al fine di pervenire ad una dimensione collettiva attraverso la flessibilizzazione degli orario di lavoro.

## **8. Contratti di solidarietà e cassa integrazione straordinaria, procedura e di stipulazione e licenziamenti collettivi.**

La disciplina dei contratti di solidarietà è sostanzialmente assimilata alla disciplina della cassa integrazione guadagni straordinaria, in quanto, come già detto precedentemente, ne costituisce il presupposto. Riguardo al profilo di compatibilità tra il trattamento della Cigs e i contratti di solidarietà, la disciplina era stata trattata con la l. 223/1991 che riporta anche la disciplina dei licenziamenti collettivi. L'art 13 della legge infatti, impediva la possibilità di

---

<sup>401</sup> Cfr. L. Tosato, *I contratti di solidarietà*, Milano, 1993.

usufruire del trattamento di cassa integrazione quando l'azienda stava già usufruendo della stessa in seguito alla stipula del contratto di solidarietà. In sostanza quello che voleva evitarsi era l'abuso dell'utilizzo della cassa integrazione per crisi aziendale o per ristrutturazione e riorganizzazione quando i lavoratori già godevano dei contratti di solidarietà, l'unica possibilità in tal senso riguardava il godimento del trattamento di cassa integrazione per i lavoratori che non fossero interessati dai contratti di solidarietà<sup>402</sup>.

Pochi anni dopo, nel 1994, l'art 13, comma 3° è stato abrogato e sostituito con la l. 451/1994, la quale operava un profondo cambiamento per l'istituto sia della cassa integrazione che dei contratti di solidarietà. Difatti, è stato previsto l'intervento dell'autorità amministrativa e il Ministero del lavoro per disciplinare le condizioni e le modalità del cumulo tra i due istituti<sup>403</sup>. Al fine di evitare l'intervento contemporaneo tra cassa integrazione e contratti di solidarietà, è stato stabilito che la concessione del cumulo fosse subordinata alla emanazione da parte del Governo di un decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, previo parere tecnico positivo del CIPI<sup>404</sup>.

Sono stati specificati successivamente<sup>405</sup>, anche i casi in cui non è ammesso il cumulo tra i due istituti<sup>406</sup>, si tratta di situazioni in cui l'azienda non sia soltanto in crisi ma sia già intervenuta la sospensione dell'attività produttiva, o abbia presentato l'istanza di ammissione alla procedura concorsuale, o ancora nei casi in cui sia prevista l'applicazione di specifici accordi per la gestione dell'esubero di personale come è stato previsto dalla l. 56/1994.

Per poter ottenere l'ammissione alla cassa integrazione in seguito alla stipulazione dei contratti di solidarietà, è necessario seguire una procedura e spetta proprio al datore di lavoro fare una specifica richiesta con la relativa

---

<sup>402</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *I contratti di solidarietà: due esperienze a confronto*, in Riv. it. dir. lav., 1994.

<sup>403</sup> Cfr. Art. 4, l. 451/1994.

<sup>404</sup> Cfr. Art 19, L. 28 febbraio 1986, n. 41.

<sup>405</sup> Cfr. D.M. 20 febbraio 1995, n. 42.

<sup>406</sup> Cfr. Il cumulo dei due istituti si riferisce alle singole unità produttive e non ai lavoratori presenti nella singola unità. Circolare Inps, 11 aprile 1995, n. 103, Dir. prat. lav. 1995.

verifica della Direzione territoriale del lavoro. Tuttavia la procedura, inizia molto prima della presentazione della domanda, infatti la prima fase può considerarsi sindacale, poiché parte con la comunicazione alle associazioni sindacali aziendali ex art 19 l. n. 300/1970. La comunicazione è finalizzata a permettere alle rappresentanze dei lavoratori di comunicare con il datore di lavoro, cercando il raggiungimento di soluzioni che possano evitare i licenziamenti collettivi, garantendo l'occupazione dell'organico aziendale.

L'esame delle parti sociali, determina l'ammontare della situazione di esubero, e in base a tale dato verranno poi varate soluzioni alternative per l'assorbimento del personale, tenendo presente il numero dei lavoratori eccedenti, la collocazione aziendale e dei profili professionali del personale eccedente<sup>407</sup>. Successivamente interviene poi il Ministero del lavoro e il controllo di idoneità della Direzione del lavoro, al termine del quale possono essere siglati i contratti di solidarietà.

Il contratto di solidarietà sarà considerato idoneo se potrà perseguire il suo fine, con tale affermazione si intende far riferimento al caso in cui la percentuale di riduzione di orario concordata tra le parti è tale che il totale del numero delle ore non lavorate dalla complessiva platea degli interessati al contratto stesso risulti superiore nella misura del trenta per cento, ovvero inferiore nella stessa misura percentuale, al numero delle ore che sarebbero state effettuate dai lavoratori dichiarati in esubero. Il parametro di riferimento è costituito dall'orario di lavoro su base settimanale<sup>408</sup>.

In considerazione delle finalità stesse dell'istituto della solidarietà, non è ammessa, la possibilità di stipulare accordi sindacali laddove venga previsto che il numero dei lavoratori interessati alla riduzione oraria risulti essere uguale o inferiore al numero dei lavoratori ritenuti esuberanti<sup>409</sup>.

---

<sup>407</sup> Cfr. Art. 4, 3° comma, L. 223/1991.

<sup>408</sup> Cfr. Art. 4, comma 5 D.M. 31445/2002.

<sup>409</sup> Cfr. Relazione di Valerio Gastaldello, *I contratti di solidarietà*, 2009.

La conclusione del contratto di solidarietà, limita la discrezionalità del datore di disporre degli esuberanti, ed anzi esclude il ricorso ai licenziamenti collettivi. sul punto ampia dottrina e giurisprudenza<sup>410</sup> si è espressa, in quanto appariva controverso il divieto del datore di lavoro di procedere ai licenziamenti collettivi quando era già in corso il contratto di solidarietà<sup>411</sup>. Il divieto tuttavia cessa al termine di fruizione dei contratti di solidarietà, restando però impregiudicato il regime dell'orario di lavoro anche successivamente al termine, e dunque anche l'occupazione del personale. Tale divieto sembra non valere nel caso di specifiche esigenze del datore di lavoro, tuttavia egli deve provare la sopravvenienza di eventi successivi che rendano impossibile la prosecuzione dello svolgimento dell'organizzazione aziendale come stabilita dai contratti, e che tali eventi rendano eccessivamente oneroso il mantenimento dell'organico senza operare la riduzione del personale<sup>412</sup>.

In giurisprudenza, infine si è ormai consolidato anche l'orientamento secondo cui non può essere legittimamente stipulato un contratto di solidarietà ex art 1, della legge n. 863/1984 se viene richiesta la procedura mobilità ex art 4, l. n. 223/1991, in quanto i contratti di solidarietà risultano compatibili con la concessione del trattamento di cassa integrazione straordinaria, pertanto non potrà essere licenziato un lavoratore in seguito al rifiuto di svolgere una mansione inferiore alla mansione che era solito svolgere, avvenuto in seguito alla procedura di mobilità, la quale legittimerebbe il cambio delle mansioni poiché permette la dequalificazione professionale al fine di evitare proprio la mobilità, previo accordo sindacale ed accettazione del lavoratore<sup>413</sup>.

---

<sup>410</sup> Cfr. In giurisprudenza si è ritenuto che la stipulazione di contratti di solidarietà importi l'implicita rinuncia di procedere ai licenziamenti collettivi, per lo meno nel periodo di vigenza dei contratti di solidarietà.

<sup>411</sup> Cfr. Sul punto v. S. Sciarra, *op. cit.*

<sup>412</sup> Cfr. Pretore Milano, 10 luglio 1989, in Lav. 80, 1989.

<sup>413</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *op. cit.*, 1996.

## **9. Incentivi ai contratti di solidarietà: l. n. 236/1993.**

L'articolo 5 della legge n. 236/1993 prevede l'incentivazione alla stipulazione dei contratti di solidarietà anche per le aziende non rientranti nell'ambito di applicazione della cassa integrazione straordinaria ma dotate di alcuni requisiti specifici. L'istituto nel corso degli anni, ha ottenuto scarsa attenzione in merito alla sua applicazione, poiché era diffuso il trattamento di cassa integrazione guadagni in quanto ritenuto più favorevole.

Il legislatore pertanto al fine di sollecitare l'utilizzo dell'istituto ha previsto delle modifiche alla l. 863/1984, attraverso degli incentivi economici in primo luogo a vantaggio del datore di lavoro. La scelta di rivolgere gli incentivi ai datori di lavoro è stata molto efficace, in quanto ha dato la spinta necessaria per l'applicazione di tale istituto, inoltre la legge ha previsto sgravi contributivi, sia di natura assistenziale che di natura previdenziale per tutti i datori<sup>414</sup> che stipulino con le associazioni sindacali i contratti di solidarietà.

Gli sgravi considerati sono proporzionati alla riduzione dell'orario di lavoro, sia a livello giornaliero che settimanale o mensile, in particolare se tale riduzione ammonta al 20% o cifre superiori, gli sgravi saranno pari al 25% in relazione all'insieme di tutti i contributi posti a carico del datore di lavoro, ma la riduzione degli oneri viene aumentata al 30% per le imprese che si trovino in aree poco sviluppate industrialmente o in declino<sup>415</sup>, superiore al 35% saranno poi gli sgravi contributivi quando la riduzione dell'orario di lavoro supera il 30%<sup>416</sup>.

La norma dispone inoltre un limite per l'applicazione della disciplina promozionale, stabilisce infatti che si riferisce alla contribuzione dovuta a decorrere dal 10 marzo 1993, fino alla data di scadenza del contratto di solidarietà e comunque non oltre il 31 dicembre 1995. Per i contratti stipulati nel

---

<sup>414</sup> Cfr. Le imprese rientranti nell'ambito di applicazione devono possedere più di 15 dipendenti anche se escluse dalla normativa in materia di CIGS, e devono aver avviato la procedura di mobilità di cui all'art. 24 della Legge n. 223/1991; nonché le imprese con meno di 15 dipendenti che stipulano contratti di solidarietà al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali (art. 7-ter, comma 9°, lettera d), Legge n. 33/2009.

<sup>415</sup> Cfr. Regolamento CEE n. 2052/88.

<sup>416</sup> Cfr. Art. 6, comma 4 D.L. 39/1996.

biennio considerato, gli incentivi ai contratti di solidarietà hanno raggiunto il livello più alto, arrivando ad un ammontare di integrazione salariale pari al 75% del trattamento retributivo perso dai lavoratori e inoltre per i datori che avessero stipulato contratti di solidarietà cd. espansivi o esterni, la legge prevedeva la corresponsione di un contributo incentivante da parte dell'organo ministeriale<sup>417</sup>, da somministrarsi con cadenza trimestrale<sup>418</sup>. Tale contributo di sostegno della normativa ammontava ad una cifra consistente, pari ad un quarto della retribuzione non dovuta a causa della riduzione dell'orario di lavoro.

Superato questo periodo di particolare incentivo da parte dello Stato all'utilizzo dei contratti di solidarietà, è stato ridotto notevolmente lo sgravio contributivo dalla decreto ministeriale n. 39/1996, al fine del contenimento della spesa pubblica, pertanto dal 14 giugno 1995 sino ad oggi l'ammontare del trattamento di integrazione salariale si è attestato intorno al 60%.

L'art 5 riporta anche importanti disposizione modificative in relazione alla cassa integrazione, stabilendo che il periodo di godimento dei contratti di solidarietà, la cui durata massima si attesta a ventiquattro mesi, non venga computato nell'ammontare di godimento del periodo di cassa integrazione straordinaria, che oggi ha una durata di trentasei mesi nell'arco di cinque anni.

La norma introduce inoltre un'altra tipologia di contratto di solidarietà, il quale in totale collisione con lo scopo perseguito dai contratti di solidarietà interni, promuove la riduzione dell'orario di lavoro per realizzare la solidarietà tra i lavoratori già assunti e i nuovi assunti, poiché è finalizzato proprio ad incrementare le nuove assunzioni a sacrificio dei lavoratori già assunti in azienda; ma tale argomento verrà affrontato successivamente.

Tra le innovazioni contenute nel testo dell'articolo 5, il legislatore promuove anche l'innalzamento dell'orario lavorativo. Si tratta di una misura che appare necessaria al fine di incrementare l'attività industriale per specifiche esigenze di produttività dell'azienda, dunque, ciò che viene proposto è l'antitesi del modello

---

<sup>417</sup> Cfr. L'organo del Ministero del lavoro è stato identificato come l'Ufficio territorialmente competente, secondo la Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, 19 gennaio 1993, n. 11.

<sup>418</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *I contratti di solidarietà*, op. cit..

di contratto di solidarietà espansivo, poiché non vengono promosse nuove assunzioni ma l'innalzamento delle ore lavorative per il personale già assunto<sup>419</sup>.

Compatibilmente con i limiti di ore lavorative ammissibili per i lavoratori, l'aumento dell'orario di lavoro può essere disposto anche nel corso del godimento del regime dei contratti di solidarietà, pertanto in questo caso se le parti restano inerti, spetterà all'Ispettorato del lavoro territorialmente competente decidere in merito alla richiesta dell'impresa<sup>420</sup>. Vigè ad ogni modo, per il datore di lavoro, durante il regime dei contratti di solidarietà, il divieto di chiedere ulteriori prestazioni ai dipendenti, quali il lavoro straordinario o supplementare, facendo eccezione solo i casi che richiedano eccezionalmente tale impegno per le esigenze produttive, nell'arco di tempo limitato<sup>421</sup>.

Resta da affrontare un ultimo, un tema quanto mai delicato, ossia il "costo" dei contratti di solidarietà, poiché prevedendo un trattamento di integrazione salariale sono a carico della spesa pubblica, dunque ricadono sul bilancio statale.

In particolare, il Ministero del lavoro ha sempre considerato residuale il finanziamento destinato agli incentivi alle aziende che stipulano contratti di solidarietà, che dunque non hanno certezza dell'erogazione, ma pare che tale sfiducia stia con il tempo lasciando spazio alla promozione di questi istituti poiché in una comparazione con la cassa integrazione in termini di spesa sono più vantaggiosi<sup>422</sup>. In riferimento alle spese riguardanti la stipulazione dei contratti di solidarietà la legge 236/1993 prevedeva che tali spese fossero affrontate nell'ambito delle risorse finanziarie poste a carico del Fondo per l'occupazione.

---

<sup>419</sup> Cfr. G. Ferraro, *I contratti di solidarietà nella legge 19 luglio 1993, n. 236*, in Riv. Dir. impresa, 1993.

<sup>420</sup> Cfr. IL controllo da parte dell'Ispettorato del lavoro interviene solo quando non si sia trovato un accordo tra le parti che hanno già sottoscritto il contratto di solidarietà, ma tale organo deve valutare preliminarmente le esigenze tecnico- produttive che spingono l'azienda a richiedere tale innalzamento dell'orario di lavoro. Circolare Ministeriale n. 6/1994.

<sup>421</sup> Cfr. Circolare Ministeriale n. 33/1994 riguardo il carattere eccezionale del lavoro straordinario e supplementare. In dottrina v. L. Zoli, *Licenziamenti collettivi e strumenti alternativi*, op. cit.

<sup>422</sup> Cfr. M. Lai e L. Ricciardi, *I contratti di solidarietà (disciplina legislativa e spunti di riflessione)*, ADAPT, Working Paper, n. 74, 2008.

In questi ultimi anni di crisi economica, i contratti di solidarietà sono stati interessati dall'intervento della "legge di stabilità del 2013"<sup>423</sup>, che ha disposto alcune proroghe anche per tutto lo scorso anno. Si è cercato di finanziare tali contratti, attraverso lo stanziamento di circa 95 milioni di euro. Per tutto il 2013 infatti, il trattamento di integrazione salariale è stato aumentato per rilanciare il settore industriale italiano, dunque le aziende autorizzate dal Ministero del Lavoro, hanno usufruito di una riduzione dell'orario lavorativo del 60%, mentre il personale conservando il posto di lavoro ha ottenuto un rimborso parziale dall'Inps per le ore non lavorate, percependo il trattamento integrativo per l'80% della retribuzione persa in seguito alla stipulazione dei contratti di solidarietà<sup>424</sup>. Come può facilmente evincersi dalle cifre riportate, oggi i contratti di solidarietà, nello specifico quelli difensivi piuttosto che quelli espansivi, hanno trovato una maggiore applicazione ed anche lo Stato ha risposto adeguatamente alle esigenze delle imprese, pertanto prevedere degli stanziamenti in favore delle imprese per il sostegno della produttività e dell'occupazione sembra stia fornendo una risposta alla crisi.

#### **10. I contratti di solidarietà difensivi ex art. 5 comma 5°, l. n. 236/1993.**

La legge n. 863 del 1984 prevede una sola tipologia di contratti di solidarietà di tipo difensivo, concessi nell'ambito della cassa integrazione guadagni alle imprese che godano di tale ammortizzatore.

Il legislatore nel 1993 con la legge n. 236 ha voluto introdurre un ampliamento della disciplina dei contratti difensivi, prevedendo che i beneficiari non fossero esclusivamente le imprese soggette alla Cigs, ma anche quelle obbligate a dar corso alla riduzione del personale, ai sensi dell'art 24 della l. 223/1991, ovvero imprese che occupino più di quindici dipendenti e che, in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, intendano effettuare almeno

---

<sup>423</sup> Cfr. L. n. 228/2012.

<sup>424</sup> Cfr. Le misure disposte hanno riguardato per la maggior parte aziende con almeno 15 addetti, ma le sovvenzioni hanno riguardato anche le piccole imprese. [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

cinque licenziamenti, nell'arco di centoventi giorni, in ciascuna unità produttiva, o in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stessa provincia, comprese aziende artigiane con meno di quindici dipendenti, imprese alberghiere e aziende termali.

Riguardo al campo di applicazione di tali contratti, la legge stabilisce che rientrino nell'applicazione della disciplina tutti i lavoratori assunti dall'impresa, ad esclusione dei dirigenti, così come già previsto per i contratti ex art. 1 l. n. 863/1984. Anche con la stipulazione di tali contratti<sup>425</sup>, le aziende usufruiscono per 24 mesi del trattamento di integrazione salariale per i dipendenti che abbiano partecipato alla riduzione dell'orario di lavoro. L'ammontare del contributo integrativo è pari alla metà delle retribuzioni perse dai lavoratori a seguito della riduzione concordata, ma tale contributo viene ripartito in parti uguali tra l'azienda e i lavoratori, in quanto non ha natura retributiva, ma verrà conteggiato ai fini pensionistici<sup>426</sup>.

Finalità di tale tipologia di contratto di solidarietà è ancora una volta il sostegno dell'occupazione dei dipendenti, in quanto è possibile concludere tale contratto sia in caso in cui sia esperita la procedura di mobilità ex art. 4 l. 223/1991, sia per evitare la riduzione del personale, ovvero licenziamenti collettivi, e sia al fine di "evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo"<sup>427</sup>.

A seguito dello sganciamento dei contratti collettivi dall'ambito della cassa integrazione straordinaria sono stati numerosi i problemi, e primo fra tutti il problema dell'efficacia soggettiva. Il contratto di solidarietà di assume abbia un'efficacia generale, ma per essere così, deve applicarsi a tutti i lavoratori dell'impresa, e sia la dottrina che la giurisprudenza hanno giustificato l'efficacia *erga omnes* di tali contratti perché ricompresi all'interno della fattispecie complessa costituita dal decreto ministeriale di concessione della Cigs<sup>428</sup>. Tuttavia, in questo caso trattandosi di imprese estranee all'ammissione della

---

<sup>425</sup> Cfr. Si tratta di contratti stipulati entro il 31 dicembre 1995. D. L. 39/1996, art 6, comma 5°.

<sup>426</sup> Cfr. G. Santoro Passarelli, *op. cit.*, 1996.

<sup>427</sup> Cfr. Art 5, comma 5°, con le modifiche dell'art 7-ter, comma 9, lettera d, del D.L. n. 5/ 2009.

<sup>428</sup> Cfr. Cass. 28 novembre 2007, sent. n. 24706, in Rep. Foro. It, 2007.

cassa integrazione non sarebbe legittimata una simile efficacia. Un dibattito dottrinario ha interessato anche il tema dell'individuazione dei soggetti collettivi stipulanti, poiché sebbene sia maggiormente condivisa l'opinione di alcuni autori che hanno individuato a rigor di logica tali soggetti negli stessi destinatari delle procedure di mobilità, ex art. 4 l. 223/1991, ossia le stesse rappresentanze aziendali sindacali ex art. 19 l. 300/1970<sup>429</sup>.

Un ulteriore problema è legato all'indicazione precisa all'interno della legge delle imprese beneficiarie, sia alberghiere che termali, ma soprattutto le aziende artigiane con un numero di dipendenti sotto i 15. In quest'ultimo caso, è stata chiara la scelta del legislatore di ammettere anche tali imprese, a condizione che i dipendenti possano usufruire di una quota contributiva statale, divisa in egual parte con il datore di lavoro, che pertanto beneficerà dell'altra metà restante della quota, la quale, è posta a carico dei fondi bilaterali<sup>430</sup> voluti di comune accordo tra le organizzazioni sindacali e maggiormente rappresentative stipulanti il contratto collettivo<sup>431</sup>.

La conclusione dei contratti in parola, può avvenire in qualsiasi momento della procedura di mobilità, ma l'intesa deve essere conclusa precedentemente all'intimazione dei licenziamenti collettivi e l'istanza presentata al Ministero del lavoro, che erogherà il contributo previa valutazione positiva.

## **11. Novità introdotte sui contratti di stabilità. Prospettive e obiettivi.**

La disciplina dei contratti di solidarietà è rimasta per lungo tempo invariata.

La norma principale, che appare tutt'oggi come il riferimento per la materia trattata, è la l. 863/1984, ma nuove disposizioni sono state introdotte anche dall'art. 5 del d.l. n. 34/2014, convertito in legge n. 78/2014, recante "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli

---

<sup>429</sup> Cfr. L. Tosato, *I contratti di solidarietà*, Milano, 1993.

<sup>430</sup> Cfr. La finalità di tale disposizione è probabilmente rappresentata dalla promozione dei fondi bilaterali, previsti dai contratti collettivi, creati di comune accordo tra le organizzazioni datoriali e le associazioni sindacali. V. C. Zoli, *Licenziamenti collettivi e strumenti alternativi*, in M. Miscione e C. Zoli, *Crisi aziendali e legge n. 236/1993*, in DPL, 1993.

<sup>431</sup> Cfr. G. Ferraro, *Il sostegno dell'occupazione nel recente D.L. N. 148/1993*, in Riv. Dir. impresa, 1993.

adempimenti a carico delle imprese”, che interviene principalmente a modificare i contratti di solidarietà “difensivi” precedentemente regolati esclusivamente dall’art 1 della legge n. 863/1984.

Tali contratti conservano le caratteristiche precedentemente previste, in quanto sono stipulabili da parte di aziende rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione guadagni straordinaria, e sono finalizzati ad evitare i licenziamenti collettivi attraverso la riduzione dell’orario di lavoro. È proprio su quest’ultimo aspetto che è intervenuta la nuova legge del 2014 nella prospettiva di promuovere l’applicazione dell’istituto, ha fatto leva sul trattamento di integrazione salariale che percepiranno i lavoratori in seguito alla riduzione dell’orario di lavoro, che si attiene intorno al 70% della retribuzione persa in seguito alla stipulazione dei contratti di solidarietà, per tutto il 2014.

La percentuale è stata leggermente diminuita, rispetto all’80% previsto nell’anno precedente, ma ciò è dovuto inevitabilmente al peggioramento delle condizioni economiche italiane<sup>432</sup>.

La riforma ha riguardato esclusivamente i contratti di solidarietà difensivi, dunque i contratti espansivi restano disciplinati sempre dalla l. 236/1993, e nello specifico l’intervento maggiore consiste nell’affidare al Ministero del Lavoro in accordo con il Ministero dell’economia e delle finanze, la definizione con un proprio decreto dei criteri per la concessione del beneficio della riduzione contributiva stabilita dall’ art. 6, comma 4° del d.l. n. 510/1996, convertito in legge n. 608/1996, che riguarda per i lavoratori interessati dalla riduzione dell’orario di lavoro a seguito della stipulazione dei contratti di solidarietà, in misura superiore al 20% dell’orario normalmente svolto. Non viene previsto alcun termine o data entro la quale deve essere emanato il decreto ministeriale ma, le uniche condizioni riguardano la richiesta dell’imprenditore di accedere al trattamento, e in seguito alla verifica dei requisiti richiesti, verrà concesso.

---

<sup>432</sup> Cfr. Sulla natura “anticrisi” dell’intervento legislativo, con specifico riferimento al mantenimento degli organici aziendali anche E. Massi, *Elenco anagrafico dei lavoratori, Durc e contratti di solidarietà*, in DPL, 2014, n. 16.

La concessione avviene in maniera cronologica, ed è subordinata alla verifica della disponibilità dei fondi erogatori delle agevolazioni, ciò comporta dunque, che vi sia un limite per la sovvenzione di tale istituto per la spesa pubblica<sup>433</sup>.

Chiaramente, l'erogazione del trattamento di integrazione, prevede un termine, che corrisponde al termine dei contratti di solidarietà, 24 mesi, in cui i lavoratori potranno godere del rimborso retributivo perso.

Al fine di rilanciare l'utilizzo dei contratti, il legislatore ha previsto anche per il 2014 alcuni provvedimenti incentivanti l'applicazione prima di tutto nella parte datoriale, prevedendo sgravi contributivi e incentivi economici per tutte le imprese stipulanti i contratti di solidarietà difensivi.

Prima dell'intervento del d.l. 34 del 2014, erano già state previste alcune misure per migliorare l'istituto, infatti, l'integrazione retributiva era proporzionata alla riduzione dell'orario di lavoro a cui i lavoratori rinunciavano aderendo alla solidarietà dei contratti, e conseguentemente perdendo parte della loro retribuzione. L'integrazione salariale variava dal 25%, quando la riduzione dell'orario di lavoro era superiore al 20%, nel caso in cui quest'ultima fosse superiore al 30% invece, l'integrazione ammontava al 35%. Tali valori venivano poi aumentati, nel primo caso al 30% e nel secondo al 40%, nei casi in cui le aziende operavano in aree obiettivi 1 e 2 del regolamento CEE n. 2052/88 del Consiglio del 24 giugno 1988<sup>434</sup>.

Con la nuova disciplina, viene modificata questa differenziazione, essendo eliminato il criterio della misurazione dell'ammontare dell'integrazione in relazione alla riduzione oraria, ma è stata fissata una sola percentuale del 35%, per tutte le riduzioni di orario<sup>435</sup>.

L'art. 5 ha inoltre introdotto un'altra importante novità in quanto ha previsto che i contratti difensivi stipulati vengano conservati presso l'archivio nazionale dei

---

<sup>433</sup> Cfr. Limiti alla spesa pubblica: art. 1, comma 524, l. n. 266/2005. Nel 2014 la spesa è stata aumentata rispetto agli anni precedenti e si aggira intorno ai 15 milioni di euro proprio a partire dal 2014. P. Rausei e S. Spattini, *Le modifiche alla riduzione contributiva in caso di contratti di solidarietà*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 2014.

<sup>434</sup> Cfr. v. P. Rausei e S. Spattini, *op. cit.*

<sup>435</sup> Cfr. Art. 5, comma 1-bis del d.l. 34/2014.

contratti e degli accordi collettivi di lavoro del CNEL<sup>436</sup>, in modo da possedere tutti i contratti sottoscritti in una banca dati che possa migliorare pertanto il controllo su tali contratti e dunque sulla spesa per questi istituti. Questa disposizione pare abbia avuto un particolare valore, poiché il legislatore ha voluto in questo caso, dare maggiore importanza ai contratti di solidarietà, anche rispetto alla cassa integrazione, che invece ha costituito per diversi anni la misura più utilizzata e più vantaggiosa, idea che oggi è stata mutata a fronte del contenimento della spesa pubblica. Ancora una volta a causa della crisi economica che ha coinvolto le aziende italiane trascinando anche tutto il Paese, è stata prevista l'introduzione, attraverso un decreto ministeriale di criteri per restringere l'individuazione dei datori di lavoro beneficiari degli sgravi contributivi dovuti alla stipulazione di contratti di solidarietà, data la limitazione delle risorse disponibili. Tuttavia, il limite di spesa, è stato incrementato rispetto al passato<sup>437</sup>.

## **12. I contratti di solidarietà “espansivi”.**

I contratti di solidarietà, espansivi o esterni, si differenziano dai contratti ex art. 1 l. 863/1984, per lo scopo perseguito ma anche per la disciplina, in quanto risultano disciplinati diversamente rispetto ai primi.

Si tratta di un modello di contratto di solidarietà che è stato introdotto dalla legge n. 863/1984, all'art 2, ed esula completamente dalla cassa integrazione guadagni, poiché è finalizzato al sostegno dell'occupazione, ma in maniera totalmente differente rispetto ai contratti di solidarietà difensivi, in quanto tutela ed anzi promuove le nuove assunzioni. Per far ciò, questo istituto riorganizza l'organizzazione aziendale, riducendo l'orario di lavoro ai dipendenti dell'impresa che ne ha fatto richiesta, andando pertanto a colmare la lacuna con nuovi assunti.

---

<sup>436</sup> Cfr Art. 5, comma 1-ter.

<sup>437</sup> Cfr. L. Caratti, *Il contratto di solidarietà*, in M. Longoni (a cura di), *La riforma del lavoro. Il decreto legge n. 34 e le altre innovazioni del governo Renzi*, in Guida Giuridica – Italia Oggi, 2014, n. 11.

Anche in questo caso il legislatore ha previsto degli incentivi per l'utilizzo di tale istituto contrattuale, che inizialmente era stato creato per promuovere l'assunzione specialmente dei giovani, ed incrementare i livelli occupazionali.

La solidarietà qui si manifesta verso l'esterno, poiché il sacrificio sopportato dai lavoratori già assunti, permette l'introduzione di nuovo personale assunto a tempo indeterminato avviati con richiesta nominativa. Ai datori di lavoro è concesso invece, un contributo per ogni lavoratore assunto sulla base dei predetti contratti collettivi e per ogni mensilità di retribuzione corrisposta<sup>438</sup>, tuttavia per ottenere tale misura i datori non devono aver disposto nei dodici mesi precedenti alla richiesta, riduzione del personale o sospensione del lavoro ai sensi dell'art. 2 della l. n. 675/1977<sup>439</sup>.

Il contributo è a carico della gestione dell'assicurazione per la disoccupazione involontaria, pari, per i primi dodici mesi, al 15 per cento della retribuzione lorda prevista dal contratto collettivo di categoria per il livello di inquadramento. Per ciascuno dei due anni successivi il predetto contributo cala, rispettivamente, al 10 e al 5 per cento, tuttavia tali percentuali vengono aumentate al 30 per cento se queste misure avvengono nel Mezzogiorno<sup>440</sup>.

Per i contratti "espansivi", valgono all'incirca le stesse norme in merito alla questione degli agenti stipulanti, in quanto si tratta delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, e in merito all'efficacia soggettiva, poiché viene data per assunta l'efficacia *erga omnes* non contrastante con la procedura disposta dall'art 39 Cost, in quanto i contratti di solidarietà sono contratti aziendali e non nazionali; inoltre raggiunto l'accordo verrà sottoposto al controllo della Direzione provinciale del lavoro che ne vaglierà l'idoneità<sup>441</sup>.

---

<sup>438</sup> Cfr. I datori di lavoro percepiscono nei primi 36 mesi per l'assunzione di giovani fino a 29 anni, un contributivo/incentivo del 10%.

<sup>439</sup> Cfr. . Arrigo, *I contratti di solidarietà*, in M. D'Antona, R. De Luca Tamajo, G. Ferraro, L. Ventura, *Il diritto del lavoro negli anni '80. Occupazione flessibile e nuove tipologie del rapporto di lavoro*, Napoli, 1988.

<sup>440</sup> Cfr. Art. 2 comma 1°, l. n. 863/1984.

<sup>441</sup> Cfr. La Direzione provinciale del lavoro rappresenta anche l'organo che conserva i contratti di solidarietà depositati dopo averli controllati.

Caratteristica fondamentale di tali contratti è che le nuove assunzioni devono essere contestuali alla riduzione di personale, ed inoltre la riduzione dell'orario di lavoro, e conseguentemente quella della retribuzione, non deve avere i requisiti della stabilità, la retribuzione può inoltre non essere ridotta proporzionalmente alle ore di lavoro ridotte, ma viene lasciata ampia discrezionalità alla contrattazione di collettiva di disporre riguardo tali questioni.

Da ultimo, deve aggiungersi che nonostante le aspettative del legislatore, i contratti di solidarietà hanno avuto una scarsa applicazione, sicuramente per questioni legate maggiormente alle crisi aziendali, ma anche a causa di un modello di solidarietà non facilmente accettato dai lavoratori delle imprese e dagli stessi datori di lavoro che faticano a disporre nuove assunzioni a tempo indeterminato.

## **CAPITOLO QUARTO**

### **IL “CASO ILVA” TRA SALUTE E OCCUPAZIONE.**

## **1. Introduzione.**

L'istituto dei contratti di solidarietà ha avuto negli ultimi anni un grande sviluppo. L'idea che questa tipologia di contratti non fosse preferibile rispetto alla cassa integrazione guadagni straordinaria, ha lasciato il posto al mutato orientamento in primis voluto dal Governo. Difatti, come abbiamo visto, durante l'ultimo anno il legislatore è intervenuto con il d.l. n. 34/2014 poi convertito in legge del 16 maggio 2014, n. 78 per modificare la disciplina dei contratti di solidarietà "difensivi", in modo da rilanciare l'istituto e permettere una concreta applicazione. Un simile intervento è stato richiesto certamente dal proposito di contenere la spesa pubblica e ottimizzare le concessioni statali, riducendo l'utilizzo della cassa integrazione in quanto "anticamera del licenziamento"<sup>442</sup> e al contempo ridurre l'eccessiva concessione della cassa integrazione in deroga.

Il binomio tra i contratti di solidarietà e la cassa integrazione straordinaria resta in ogni caso indissolubile soprattutto quando si parla dei contratti "difensivi" poiché le aziende ammesse, sono le stesse che richiedono la Cigs, inoltre perché si tratta di strumenti che perseguono le medesime finalità e vengono disposte ad aziende in crisi, per ristrutturazione e riorganizzazione aziendale, al fine di evitare la riduzione di personale.

In una situazione economica come quella che l'intero Paese sta attraversando in questi anni, è il settore industriale quello più colpito, dunque è stato necessario investire molto per il sostegno delle imprese e della produzione.

Uno dei casi emblematici che rispecchia pienamente tale realtà, riguarda una delle imprese più importanti del settore siderurgico italiano: lo stabilimento Ilva di Taranto. Sono circa due anni che si parla molto di questa impresa, in quanto si tratta di un caso molto complesso, che unisce diverse questioni, da quella salutare, ambientale e prevenzionistica, nonché la questione occupazionale.

---

<sup>442</sup> Cfr. L'espressione è stata utilizzata dalla Corte di Cassazione nella sentenza 23 maggio 2008, n. 13378.

Stiamo assistendo ad un conflitto aspro che coinvolge tutta la nazione, e vede contrapposte non solo i lavoratori e la parte datoriale con le annesse associazioni sindacali, ma ha richiamato l'attenzione della magistratura e del Governo che in questi ultimi mesi si sta impegnando a risolvere i numerosi problemi del caso.

Il dibattito risulta ancora aperto, a causa dell'importanza degli interessi in gioco, ma deve temperarsi anche con la rilevanza dei principi quali la certezza del diritto, il diritto alla salute e l'occupazione che rappresentano i pilastri di questa intricata vicenda.

Ilva si trova oggi al centro di un dibattito sia giurisprudenziale che dottrinario, che tocca anche i profili morali, ma è bene affrontare questa vicenda sotto due aspetti fondamentali: da un parte, il problema occupazionale, che coinvolge moltissimi lavoratori della città di Taranto e della provincia in quanto dipendenti dell'azienda, e dall'altro la questione che riguarda la salvaguardia della salute, come principio sancito costituzionalmente, non solo in riferimento ai lavoratori dell'azienda ma anche di tutta la cittadinanza della zona interessata, che risulta quanto mai ampia.

Sotto un profilo più generale sono coinvolti beni come la salvaguardia dell'ambiente, e non manca anche chi ha definito la vicenda come un disastro ambientale<sup>443</sup> a causa delle polveri presenti nella zona di Taranto dovute a quanto pare alle emissioni dell'Ilva.

Ma vi è di più, poiché l'azienda è in mano al commissariamento tecnico, che tuttavia potrebbe essere in bilico per alcune accuse ricevute, dunque potrebbe esserci un cambiamento al fine di assicurare una più ligia condotta e politica aziendale, nel rispetto delle norme vigenti, ma anche delle norme europee che dispongono rigorosi limiti in merito alle emissioni ambientali. Ma tutta la situazione verrà più avanti sviscerata.

---

<sup>443</sup> Cfr. La Procura della Repubblica di Taranto ha chiesto al Gip il rinvio a giudizio per disastro ambientale ai responsabili del Gruppo Ilva e altre persona, circa 50.

## 2. Il c.d. “caso Ilva”

Lo stabilimento Ilva di Taranto ha incrementato, da qualche anno, un confronto che coinvolge non solo l'azienda e i dirigenti, ma anche alte cariche statali e governative, la magistratura e le parti sindacali.

Tutta la storia recente, viene alla luce in seguito all'ordinanza del Gip Patrizia Todisco che, a seguito del rapporto dei Carabinieri del Noe<sup>444</sup>, dispone il sequestro preventivo senza facoltà d'uso dell'”area a caldo”<sup>445</sup> dell'acciaieria. Questa misura viene giustificata dalle esigenze preventivo-cautelari, in relazione all'art 321<sup>446</sup> c.p.p. e 104<sup>447</sup> disp. att. c.p.p., in quanto si riteneva che la libera disponibilità dell'azienda potesse arrecare un aggravio delle conseguenze del reato, o agevolarlo; dunque, vengono confermati dalla Procura come sussistenti i presupposti dei reati sopra richiamati, ossia il *fumus commissi delicti* e il *periculum in mora*, legittimanti il sequestro preventivo.

Il tribunale nell'ordinanza in parola fa riferimento anche alla particolare situazione di emergenza ambientale e sanitaria in cui versa il territorio di Taranto, a causa delle emissioni provocate dall'attività dell'azienda siderurgica. Il provvedimento dunque, interviene *in primis* a protezione dell'ambiente e della salute ma il fenomeno ha una portata così ampia che coinvolge l'intera zona,

---

<sup>444</sup> Cfr. Nucleo operativo ecologico.

<sup>445</sup> Cfr. Si tratta di impianti ritenuti particolarmente inquinanti poiché si occupano della lavorazione in alti forni (nello specifico Area Parchi, Area Cokerie, Area Agglomerato, Area Alti Forni, Area Acciaierie, Area GRF).

<sup>446</sup> Cfr. Art. 321 c.p.p.: Quando vi è pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati, a richiesta del pubblico ministero il giudice competente a pronunciarsi nel merito ne dispone il sequestro con decreto motivato.

<sup>447</sup> Cfr. Art. 104 disp. att. c.p.p.: Il sequestro preventivo è eseguito: sui mobili e sui crediti, secondo le forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il terzo in quanto applicabili; sugli immobili o mobili registrati, con la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici; sui beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, oltre che con le modalità previste per i singoli beni sequestrati, con l'immissione in possesso dell'amministratore, con l'iscrizione del provvedimento nel registro delle imprese presso il quale è iscritta l'impresa; sulle azioni e sulle quote sociali, con l'annotazione nei libri sociali e con l'iscrizione nel registro delle imprese; sugli strumenti finanziari dematerializzati, ivi compresi i titoli del debito pubblico, con la registrazione nell'apposito conto tenuto dall'intermediario ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213. Si applica l'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 170.

pertanto era necessaria anche la salvaguardia della sicurezza dei lavoratori e delle attrezzature utilizzate, ribadendo inoltre che sia prioritaria la necessità di porre in essere « *tutte le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo* »<sup>448</sup>.

Come riportato nell'ordinanza del Gip, la situazione appare piuttosto grave e risulta primaria la necessità di tutelare beni principali e assoluti come la salute dei lavoratori e dei cittadini, e al contempo attuare una modernizzazione delle attrezzature utilizzate, in modo da realizzare la “massima sicurezza tecnologicamente possibile”<sup>449</sup>.

Nell'ordinanza, il Gip conclude che «chi gestiva e gestisce l'Ilva ha continuato nell'attività inquinante con coscienza e volontà per la logica del profitto, calpestando le più elementari regole di sicurezza», lasciando così ben pochi spazi alle perplessità riguardo la conoscenza della reale gravità dell'attività posta in essere proprio dei gestori e proprietari dell'azienda, i Riva che sono stati tratti in arresto. Ciò che suppone il Gip, è che sia stato messo in atto un vero e proprio “disegno criminoso”<sup>450</sup>, con al vertice il presidente dell'Ilva, Emilio Riva e altri dirigenti a capo dell'azienda. Si ritiene inoltre che il compimento di tali azioni illecite fosse perfettamente a conoscenza del vertice dell'azienda e ovviamente del presidente, e ciò si evince sin dal 1997 quando fu siglato il primo “protocollo d'intesa”, nel quale era possibile porre un rimedio alle attività dell'azienda, cosa che invece è stata omessa, al fine di cagionare danni alla salute e alla sicurezza della collettività e dei lavoratori. pertanto sebbene si profili un' ipotesi di responsabilità per colpa, dalle parole del Gip, risulta palesata quantomeno l'inosservanza del dovere di diligenza.

Oltre all'inchiesta della magistratura non sono mancate le perizie che hanno messo in evidenza il pericolo per la salute pubblica, sia per la diffusione di gas, polveri sottili ed emissioni nocive provenienti dall'impianto Ilva, nonché una perizia epidemiologica ha evidenziato la gravità che tale impatto ha sulla

---

<sup>448</sup> Cfr. Ordinanza del Gip di Taranto Patrizia Todisco del 10 agosto 2012.

<sup>449</sup> Cfr. R. Guariniello, *Obblighi e responsabilità delle imprese nella giurisprudenza penale*, 2001.

<sup>450</sup> Cfr. Ordinanza del Gip.

popolazione e sull'aumento delle malattie degenerative, un danno che si è concretizzato non raramente in eventi mortali. A fronte di tutto ciò, si dice nell'ordinanza, si è resa necessaria «l'immediata adozione, e doverosa tutela di beni di rango costituzionale che non ammettono contemperamenti, compromessi o compressioni di sorta quali la salute e la vita umana, del sequestro preventivo».

### **3. Le prime vicende.**

La problematica che è stata fin'ora affrontata, è stata la questione ambientale, si ritiene infatti, che sia stato provocato un disastro ambientale, e ciò ha comportato rilevanti e gravi problemi per tutto il territorio, e nello specifico per le aziende agricole della zona. Ma già diversi anni fa sono state affrontate dalla magistratura tali tematiche.

La prima sentenza riguardo la questione ambientale risale al 1982, in quell'occasione fu accertato lo spargimento di polveri minerali sulla città a causa dell'attività dell'acciaieria. Da questo primo caso ad oggi, sono intervenute altre pronunce della magistratura, la quale ha sempre indagato e lanciato l'allarme su una situazione gravissima di inquinamento ambientale, che va avanti dal oltre trent'anni. Da ultima, l'inchiesta che ha portato al sequestro preventivo degli impianti nel 2012, iniziata nel 2009, ha riunito tre processi che hanno riguardato la dispersione nell'ambiente di diossina, ed anche l'Arpa<sup>451</sup> ha lanciato l'allarme a causa delle conseguenze sui prodotti agricoli e animali<sup>452</sup> che queste emissioni hanno provocato. Anche gli abitanti di Taranto hanno più volte richiamato l'attenzione sulle conseguenze che le emissioni nocive dell'Ilva pare abbiano provocato, nello specifico sono stati gli abitanti del quartiere Tamburi che essendo il quartiere popolare più vicino all'azienda, ne risente particolarmente. Le denunce pervenute riguardavano non solo il dissesto delle palazzine e del verde di uno dei quartieri più vicini all'azienda e dunque più colpiti, ma soprattutto l'incidenza che tale disastro ambientale ha provocato per la salute dei

---

<sup>451</sup> Cfr. Agenzia Regionale per la protezione ambientale.

<sup>452</sup> Cfr. Sono stati abbattuti animali contaminati dalla diossina.

cittadini. È stata accertata con diverse sentenze della Corte di Cassazione a partire dal 1998<sup>453</sup>, la prova del nesso causale materiale tra le modalità di svolgimento dell'attività dell'acciaieria e il "fenomeno dello spolverio" nell'area circostante l'azienda, inoltre in queste sentenze veniva già fuori la chiara coscienza dei vertici dell'azienda della situazione irregolare in cui gli impianti continuavano ad operare, provocando rilevanti danni per l'ambiente, per i lavoratori e per la cittadinanza.

Le omissioni nell'impianto di sicurezza erano ormai tali da mettere in pericolo l'incolumità pubblica e nel corso degli anni sono state numerose le sentenze<sup>454</sup> che hanno evidenziato quanto stava accadendo, proprio nel 2002, venivano condannati lo stesso presidente Riva e altri dirigenti dal giudice monocratico di Taranto in relazione al reato di cui all'art. 674 c.p., *"perché, nelle rispettive qualità di dirigenti del reparto parchi minerali dello stabilimento ILVA s.p.a. (i primi due), di direttore dello stabilimento (il terzo) e di amministratore delegato della indicata società (il quarto), e quindi nell'ambito delle rispettive competenze, provocavano e non impedivano, omettendo di adottare gli opportuni accorgimenti e di installare le necessarie opere provvisorie, continui e permanenti versamenti di polveri di minerali accatastati nella zona dei parchi minerali dello stabilimento, polveri contenenti sostanze atte a molestare, offendere ed imbrattare le persone residenti nell'abitato del vicino comune di Taranto e, in particolare, quelle residenti del quartiere Tamburi"*; e al reato di cui all'art. 13 comma quinto D.P.R. 24 maggio 1988 n. 203, *"perché nelle indicate loro qualità, omettevano di adottare tutte le misure tecniche e provvisorie necessarie per evitare un peggioramento, anche temporaneo, delle*

---

<sup>453</sup> Cfr. Con la sentenza n. 2247/98 del 6 luglio 1998 divenuta irrevocabile il 27 ottobre 1999, con la quale il Pretore di Taranto dichiarava l'allora direttore dello stabilimento ILVA s.p.a. (dal marzo 1993 fino al maggio 1995) colpevole del reato di cui all'art. 674 c.p., *"perché, nella qualità di responsabile dello stabilimento ILVA s.p.a., consentiva e non impediva permanenti versamenti nell'area circostante lo stabilimento, e di notevoli dimensioni, di grossi quantitativi di polveri di minerali atti ad offendere, imbrattare e molestare le persone"*.

<sup>454</sup> Cfr. Tra le tante vedi anche la sentenza del 19 febbraio 1999, n. 410, nella quale altri dirigenti dell'Ilva responsabili di alcune aree venivano condannati per i reati di cui agli artt. 21, comma 2° e 3° L. 10.05.76 n. 319 e 635, comma 3°, in relazione all'art. 625, comma 7° c.p..

*emissioni polverose provenienti dalla zona dei parchi minerali dello stabilimento ILVA, che interessavano la popolazione del vicinissimo centro abitato di Taranto. In Taranto dall'epoca delle denunce ... in poi e con continuazione e permanenza fino alla data odierna*<sup>455</sup>.

L'allarme oltre che dalle sentenze già citate era stato lanciato da un'indagine della Procura ionica in cui emergeva un paradosso: le polveri disperse nell'atmosfera della città, nello specifico nel rione Tamburi, risultavano addirittura maggiori rispetto a quelle che erano presenti dentro l'area dell'azienda, e di ciò ne fu informato anche il Governo e la Regione Puglia.

Le omissioni prevenzionistiche dei dirigenti dell'Ilva<sup>456</sup>, che nel frattempo non avevano recepito gli inviti fatti nelle precedenti sentenze dalla magistratura, sono sfociate nelle condanne detentive<sup>457</sup>, sia per il presidente Riva che per l'ex direttore dello stabilimento e altre cariche al vertice. La condanna era arrivata al termine dell'accertamento delle omissioni di misure idonee ad evitare la dispersione di materiali nocivi.

#### **4. L' AIA: Autorizzazione Integrata Ambientale.**

Su richiesta direttamente dell'azienda<sup>458</sup>, l'Ilva è stata sottoposta alla concessione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale<sup>459</sup> rilasciata con decreto del Ministero dell'Ambiente del 4 agosto 2011, n. 450, seguendo le indicazioni del parere istruttorio della Commissione istruttoria AIA-IPPC comprensivo del "Piano di monitoraggio e controllo dell'ISPRA".

---

<sup>455</sup> Cfr. Giudice monocratico Taranto, Sent. 15 luglio 2002, n. 2110.

<sup>456</sup> Cfr. Già nel 2005 era intervenuta la condanna irrevocabile per i vertici dell'Ilva, la sent. della Corte di Cassazione, sez. pen., n. 38936/2005 (riguardo il reato di cui all'art. 674 c.p.).

<sup>457</sup> Cfr. Giudice monocratico di Taranto, sentenza del 12 febbraio 2007, n. 408.

<sup>458</sup> Cfr. La richiesta è pervenuta dall'Ilva il 28 febbraio 2007, e all'esito di un procedimento intricato partito il 20 giugno 2007. Nella Conferenza di servizi del 5 luglio 2011 si sono espressi favorevolmente alla richiesta di concessione dell'AIA, i rappresentanti del Ministero, della Regione Puglia, degli Enti locali interessati e dell' Arpa Puglia, previo parere istruttorio del 27 maggio 2011. v. V. Cavanna, AIA: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto, 2013, in [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)

<sup>459</sup> Cfr. ai sensi del dlgs. 156/2006.

L'Ilva nelle more della richiesta aveva dichiarato di aver già iniziato un processo di adeguamento<sup>460</sup> degli impianti alle norme disposte in materia, e alle innovazioni tecniche disponibili. Sebbene sia stata molto criticata la concessione dell'AIA, in quanto si ritenevano ostative a tale concessione le irregolarità degli impianti e soprattutto era in dubbio che ci fosse stata qualche miglioria dal punto di vista tecnico delle attrezzature, è prevalsa l'idea che solo tramite questo provvedimento possa essere rinnovato l'intero reparto impianti e dunque possa davvero attuarsi uno sviluppo dell'azienda verso il rispetto dell'ambiente, delle norme della salute e della sicurezza all'interno dei luoghi dell'azienda. Inoltre se non fosse stata prevista tale autorizzazione per la continuazione dell'attività produttiva, oltre alla perdita economica che avrebbe dovuto sopportare l'impresa, si sarebbe verificato un brusco calo dell'intero settore produttivo italiano, anche perché, è bene ricordarlo, si parla dell'azienda leader del settore siderurgico italiano e tra le prime in Europa.

Il provvedimento « ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento... e prevede misure intese ad evitare,ove possibile, e a ridurre le emissioni nell'aria, dell'acqua e del suolo, comprese le misure relative ai rifiuti per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente salve le disposizioni sulla valutazione dell'impatto ambientale»<sup>461</sup>.

Il provvedimento dunque permette il rispetto dell'ambiente e delle zone interessate da alto inquinamento al fine di migliorare le condizioni ambientali, e proprio nel caso dell'Ilva di Taranto, tale provvedimento è apparso necessario per permettere il rispetto dell'ambiente che è apparso profondamente inquinato a causa delle polveri minerali, della diossina e dell'inquinamento delle acque e persino la contaminazione del bestiame delle zone vicine all'impianto industriale. Tuttavia, l'autorizzazione integrata ambientale, a seguito della richiesta fatta dalla Regione Puglia, poteva essere riesaminata in base alle valutazioni successive al rispetto dei piani previsti nell'autorizzazione, in modo da

---

<sup>460</sup> Cfr. ex D.L. n. 180/2007.

<sup>461</sup> Cfr. Il Consiglio dei ministri, il 15 febbraio 2013 ha approvato il regolamento che disciplina l'AIA.

controllarne l'efficacia<sup>462</sup> e rivederne i valori, l'idoneità sia a realizzare i fini perseguiti, ossia uno sviluppo sostenibile, e sia la conformità degli impianti alle previsioni del decreto autorizzativo<sup>463</sup>. Il riesame è intervenuto a marzo del 2012, ad opera del Direttore Generale per le valutazioni ambientali, il quale con un decreto ha autorizzato la revisione dell'autorizzazione finalizzata ad adeguare il provvedimento alle conclusioni sulle BAT<sup>464</sup>, Best Available Techniques, relative al settore siderurgico. In sede di riesame è emerso il mancato rispetto dell'azienda dei limiti di emissioni consentiti, e di conseguenza sono stati riformulati tali valori in connessione con i nuovi limiti di produzione<sup>465</sup>, ed è stata revocata l'autorizzazione a proseguire l'attività lavorative presso l'altoforno 3 (AFO/3), richiesta che era stata fatta da Legambiente<sup>466</sup>.

Nei confronti del decreto di concessione dell'AIA, l'Ilva ha successivamente proposto l'annullamento tramite ricorso al giudice amministrativo a causa delle diverse prescrizioni stabilite sulla messa in regola degli impianti, e sulle prescrizioni riguardanti le emissioni micro e macro inquinanti<sup>467</sup>, pertanto in questa sede il giudice amministrativo dispone la sospensione del provvedimento per indeterminatezza e genericità, con successiva conferma nel merito<sup>468</sup>.

Nello stesso anno, il 2012, sono state svolte delle perizie ad opera della Procura della Repubblica, sia per controllare lo stato delle emissioni in seguito alle previsioni dell'autorizzazione integrata ambientale e sia al fine di controllare lo sviluppo di eventuali malattie connesse all'inquinamento atmosferico. Come può facilmente dedursi, tali risultati sono stati allarmanti e contemporaneamente nello stesso anno sono state disposte le condanne agli arresti domiciliari, poi

---

<sup>462</sup> Cfr. Il controllo avviene anche da parte del CRA, ovvero Centro Regionale dell'Aria.

<sup>463</sup> Cfr. Art. 29-*octies*, d.lgs. 152/2006.

<sup>464</sup> Cfr. In riferimento alla conclusione della Commissione Europea n. 2012/135/CEE.

<sup>465</sup> Cfr. Il limite massimo di produzione è stato fissato a 8 milioni di tonnellate annue di acciaio, al posto delle precedenti 9 tonnellate.

<sup>466</sup> Cfr. V. Cavanna, AIA: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto, 2013, in [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)

<sup>467</sup> Cfr. Già precedentemente il Comune di Taranto aveva emanato un'ordinanza nella quale prescriveva obblighi eccedenti quelli previsti dall'AIA, pertanto venendo impugnata era stata poi annullata.

<sup>468</sup> Cfr. Ordinanza del Tar di Lecce n. 201/2012, dep. 9 marzo 2012, nel merito invece sentenza 1187/2012.

confermate, per i vertici dell'Ilva, in quanto non avevano impedito e aveva provocato le emissioni "diffuse e fugitive" di sostanze nocive<sup>469</sup> non autorizzate dall'AIA.

Il provvedimento di riesame dunque individua tutte le misure idonee a correggere le distorsioni e disporre degli impianti in modo da ridurre i rischi e le emissioni per la pubblica, nel rispetto del "Rapporto di valutazione del danno sanitario"<sup>470</sup>.

## **5. Il Decreto « Salva Ilva ».**

Data l'inadeguatezza della revisione dell'AIA, non era stato possibile continuare la produzione e l'attività aziendale successivamente al sequestro preventivo disposto dal Gip di Taranto, ed anzi oltre al sequestro dell'area "a caldo" era intervenuto<sup>471</sup> anche il sequestro dell'"area a freddo" e i prodotti finiti e pronti già alla commercializzazione, in quanto considerati corpo del reato, bloccando definitivamente la maggior parte dell'attività dell'Ilva.

A seguito di tutti questi ostacoli per l'attività dell'azienda, si prospettava una chiusura e conseguentemente la disoccupazione dei lavoratori, dunque, a risolvere una tale situazione, è intervenuto il Governo emanando il D.L. n. 207 del 3 dicembre 2012.

Il decreto legge ha autorizzato il Ministro dell'Ambiente a disporre la continuazione dell'attività produttiva dell'azienda, poiché si tratta di straordinarie esigenze urgenti di un'impresa che è stata dichiarata "di interesse strategico nazionale"<sup>472</sup>, pertanto la ripresa della produzione poteva avvenire secondo le condizioni previste dall'AIA. Veniva anche introdotta un'importante sanzione pecuniaria<sup>473</sup> per le imprese che continuando la produzione, anche a seguito del blocco per sequestri, per un periodo di 36 mesi come autorizzato dal decreto in

---

<sup>469</sup> Cfr. Si tratta di benzoapirene diossina e metalli.

<sup>470</sup> Cfr. S. D'Angiulli, *Caso Ilva di Taranto: adesso o mai più*, in Ambiente e Sviluppo, 2013.

<sup>471</sup> Cfr. Il 26 novembre 2012.

<sup>472</sup> Cfr. Si tratta di un'azienda che abbia assunto almeno 200 dipendenti in un anno e che sia di interesse strategico nazionale e che vi sia assoluta necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione.

<sup>473</sup> Cfr. Il 10% del fatturato della società nell'ultimo bilancio.

questione, non rispettassero le condizioni previste dall'autorizzazione integrata ambientale, in modo da rendere sostenibile dal punto di vista dell'inquinamento ambientale, la ripresa dell'attività. Dunque la ripresa dell'attività dell'Ilva, definita stabilimento di interesse strategico nazionale, riprende proprio dal 3 dicembre del 2012<sup>474</sup>. Chiaramente un provvedimento di tale contenuto non poteva essere immune da critiche, poiché autorizzando la ripresa della produzione e dell'attività, ci si chiedeva a che prezzo tutto ciò potesse avvenire. I diritti in gioco, diritti assoluti come il rispetto dell'ambiente, il diritto alla salute e il diritto al lavoro venivano in qualche modo bilanciati, facendo propendere per una scelta per certi versi di profitto a favore dell'azienda e della produzione siderurgica nazionale. Tuttavia, tali questioni erano già state valutate poiché era stato permesso di riprendere l'attività, ma solo nel rispetto delle condizioni previste dall'AIA, dunque un provvedimento del ministero avente forza di legge<sup>475</sup> autorizzava l'Ilva a continuare l'attività, venendo in contrasto con il precedente sequestro preventivo disposto dalla Procura di Taranto.

Tale contrasto creava non poche perplessità, poiché si ritenevano essere violati gli articoli 112 e 101 della Costituzione da un provvedimento previsto dal Governo con decreto legislativo, dunque avente forza di legge a cui gli stessi giudici sono sottoposti nel rispetto dell'art. 101Cost. Altri dubbi riguardavano poi la possibilità dell'intervento dell'emendamento di cui all'art 3, il quale permetteva la commercializzazione dei prodotti già finiti che erano stati lavorati durante il periodo di sequestro, in quanto si tratta di una legge-provvedimento<sup>476</sup> incidente perciò su un numero identificato di destinatari, dunque la sola azienda. La legittimità di tale disposizione risultava palese dal rispetto del *“principio di ragionevolezza e non arbitrarietà dell'intangibilità del giudicato e non vulnerata la funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle causa in corso”*<sup>477</sup>, ma

---

<sup>474</sup> Cfr. Con un emendamento al D.L. 207/2012, art. n. 3, comma 3°, viene autorizzato anche lo smercio di prodotti realizzati in costanza di sequestro, in modo da far ripartire pienamente l'attività aziendale.

<sup>475</sup> Cfr. L'AIA è un provvedimento amministrativo che trova la sua fonte primaria nel D.lgs. n. 152/2006.

<sup>476</sup> Cfr. V. Cavanna, AIA: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto, 2013, in [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)

<sup>477</sup> Cfr. Corte Cost. sent. n. 9472009.

deve valutarsi anche il contenuto specifico della disposizione. Nonostante ciò, restavano da chiarire l'eventuale conflitto di attribuzione, sorto in relazione al contenuto del decreto legislativo, tra potere esecutivo e giudiziario. Il dubbio in parola è stato chiarito dalla Corte Costituzionale, il cui intervento è stato chiesto dalla Procura di Taranto con due ricorsi ravvicinati, del 31 dicembre 2012 e del 28 gennaio 2013, al fine di decidere se sia stato legittimo l'intervento di autorizzazione alla ripresa dell'attività produttiva da parte del Governo.

## **6. Le questioni di legittimità costituzionale del D.L. 207/2012.**

Le questioni di legittimità sollevate dalla Procura ionica innanzi alla Corte Costituzionale hanno riguardato molti aspetti del c.d. "Decreto Salva Ilva"<sup>478</sup>.

Una prima questione riguarda il preteso conflitto di attribuzione tra potere esecutivo e potere giudiziario, poiché la Procura di Taranto aveva disposto il sequestro preventivo delle aree a caldo dell'azienda e dei prodotti lavorativi al fine di evitarne la commercializzazione. A seguito di ciò, con l'intervento dell'AIA, e con il decreto legge n. 207/2012, era stata permessa la ripresa dell'attività produttiva aziendale, nel rispetto della salubrità dell'ambiente come stabilito dall'autorizzazione integrata ambientale, in tal modo contravvenendo al potere dispositivo dell'attività giudiziaria poiché l'Ilva era stata qualificata come "stabilimento di interesse strategico nazionale". Il decreto legge pertanto, afferma la Procura, viola le norme dell'ordinamento non permettendo la repressione e prevenzione dei reati, come invece stabilisce il combinato disposto tra gli articoli 25, 27 e 112 Cost; inoltre proprio a causa della violazione del precedente sequestro preventivo avente efficacia cautelare, era stata legittimata la prosecuzione di una attività che si sostanzia in un reato, aggravando così la situazione di inquinamento atmosferico.

---

<sup>478</sup> Cfr. per un apprendimento v. G. Arconzo, *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte costituzionale: tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di prevenzione e repressione dei reati*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); M. Cuniberti, *Il D.L. sull'Ilva, tra conflitti di attribuzione e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Ambiente & sviluppo*.

La Corte Costituzionale, riunitasi in Camera di Consiglio, ha dichiarato inammissibili entrambi i ricorsi in quanto «nel caso di specie non ricorrono le condizioni alle quali è subordinata l'ammissibilità del conflitto avente ad oggetto delle norme recate da una legge o da un atto con forza di legge»<sup>479</sup>.

Oltre alla questione legata al conflitto di attribuzioni, resta alquanto dubbia la valutazione del danno sanitario non nel suo contenuto, ma riguardo la natura normativa che gli è stata attribuita e le modalità di tale valutazione. Una simile valutazione proveniente dalla Regione Puglia<sup>480</sup>, sembra avere natura normativa anche in materie di legislazione concorrente ex art 117 Cost., quali la tutela della salute e del territorio, nonché in materia di tutela ambientale che invece spetta all'esclusiva legislazione statale. Una simile esorbitanza di potere legislativo regionale non può giustificarsi nemmeno ammettendo che le regioni possano emanare norme più restrittive in materia ambientale «qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali»<sup>481</sup>.

Il decreto "Salva Ilva" ha suscitato molte critiche relativamente al conflitto di attribuzione tra i poteri, ma ha al contempo stabilito la ripresa dell'attività produttiva dell'Ilva. Nel far ciò, ha operato un bilanciamento tra i principi costituzionali dell'art 32 Cost.<sup>482</sup>, con riferimento *in primis* alla tutela della salute e di conseguenza al diritto alla salubrità dell'ambiente<sup>483</sup>, senza dimenticare la questione occupazionale che verrà successivamente affrontata.

La questione deve essere affrontata sotto due punti di vista: il primo riguarda la ragionevolezza del bilanciamento dei principi costituzionali, e il secondo riguarda l'incidenza che il decreto legge n. 207/2012 ha avuto su un procedimento penale in corso.

---

<sup>479</sup> Cfr. Corte Cost, 13 febbraio 2013, ordinanza n. 17, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com).

<sup>480</sup> Cfr. Ci si riferisce alla L. R. n. 21/2012.

<sup>481</sup> Cfr. Principio di sussidiarietà riportato dal d.lgs. n. 152/2006, art 3-*quiquies*, comma 2°.

<sup>482</sup> Cfr. V. sul punto A. Morelli., *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); A. Muratori., *Decreto salva Ilva: scelte difficili*, in *Ambiente e sviluppo*.

<sup>483</sup> Cfr. Sull'argomento Corte Cost. sent. n. 365/1994, n. 151/1986; n. 153/1986, Corte Cass. sent. 19 giugno 1996, n. 5650, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Per quanto concerne il bilanciamento dei principi costituzionali, spetta in realtà al legislatore, come è avvenuto, ponderare gli interessi in gioco, e in questo caso è stato preferibile salvaguardare l'occupazione di tanti lavoratori, preferendo la continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento siderurgico, ma non può dimenticarsi che la riapertura dell'azienda è avvenuta nel rispetto del provvedimento dell'AIA, dunque prevedendo la considerazione del diritto ad un ambiente salubre e del diritto alla salute contemplati dalla Costituzione.

Nel caso Ilva, tralasciando l'intervento di un provvedimento avente forza di legge in un procedimento penale ancora in corso, il contemperamento dei beni assoluti e degli interessi in gioco è frutto di una scelta ragionevole ancorché discrezionale ma non arbitraria che si colloca in maniera armoniosa con il contesto legislativo e aziendale<sup>484</sup>.

## **7. Sentenza della Corte Costituzionale del 9 maggio 2013, n. 85.**

Le precedenti riguardanti il d.l. n.207/2012 hanno sollevato numerosi interrogativi e ben due ricorsi alla Corte Costituzionale che tuttavia ha sempre optato per la salvaguardia del decreto legge “salva Ilva” per diverse ragioni, tra cui una delle principali è stata il contesto in cui operava il provvedimento e la necessità che la disposizione potesse regolare una situazione di particolare crisi, che si avviava verso prospettive tutt'altro che rosee. La dirigenza dell'Ilva, infatti, aveva paventato una chiusura dello stabilimento a seguito dei provvedimenti che avevano bloccato non solo le “aree a caldo” degli impianti ma anche la commercializzazione dei prodotti già lavorati e finiti. Chiaramente in una tale prospettiva, l'intervento dello Stato è risultato fondamentale, dapprima con uno stanziamento a favore dell'Ilva per la bonifica degli impianti e del sito produttivo, e successivamente appunto con il decreto legge che ne ha permesso la ripresa dell'attività.

---

<sup>484</sup> Cfr. A. Morelli, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

La chiusura dell'Ilva di Taranto avrebbe comportato costi per la collettività, tra cassa integrazione, imposte e oneri sociali, troppo difficili da sostenere<sup>485</sup>, basti pensare alla produzione dell'acciaio dell'azienda che è una delle più grandi in Europa, ma rappresenta per la zona di Taranto una delle poche fonti di lavoro.

L'intervento del Governo con il d.l. 207/2012, è stato poi convertito in l. n. 231/2012, nella quale sono state modificate alcune disposizioni, ha portato ad una nuova pronuncia della Corte Costituzionale relativamente alla ritenuta illegittimità della compressione di diritti assoluti quali quelli contenuti nell'art 32 Cost. a causa proprio del decreto legge "Salva Ilva".

Nella sentenza del 9 maggio 2013 la Corte Costituzionale ha assunto un atteggiamento dogmatico, in quanto ha cercato di attuare una rivalutazione del diritto<sup>486</sup>, e può affermarsi che questo aspetto con il quale viene affrontato l'argomento, diviene lo strumento attraverso il quale viene riconosciuto il diritto alla tutela dell'ambiente.

Come precedentemente detto, la Corte era già stata adita in riferimento alla pretesa incostituzionalità del d.l. n. 207/2012, sotto diversi aspetti, già esaminati, ed anche in questo ricorso si riprendono le censure già affrontate in riferimento all'art1 e 3 della legge di conversione del decreto legge, la l. 231/2012. Le censure sono state ancora una volta proposte dalla Procura di Taranto, ma sono intervenuti nel giudizio costituendosi il WWF, Confindustria- Federacciai, nonché il Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'Ilva con l'art 1 del d.l. n. 207/2012 ha assunto la denominazione di "stabilimento di interesse strategico nazionale", in quanto occupa duecento persone da non meno di un anno, pertanto con tale norma è stato permesso al Ministro dell'Ambiente di autorizzare la ripresa dell'attività produttiva a seguito

---

<sup>485</sup> Cfr. Le perdite secondo una stima di Confindustria si attesterebbero a « quasi un miliardo di euro l'anno, mentre la perdita di potere di acquisto sul territorio di Taranto e provincia è stimabile in circa 250 milioni l'anno»; Federacciai-Confindustria ha quantificato in una cifra oscillante tra 5,7 miliardi e 8,2 miliardi di euro le ripercussioni negative sull'economia nazionale. Cioè qualcosa che può valere mezzo punto del prodotto interno lordo. [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

<sup>486</sup> Cfr. L. Geninatti Satè, "Caso Ilva": la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto, nota a commento, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013.

delle esigenze urgenti di salvaguardare la produzione e l'occupazione dei lavoratori. La prosecuzione può durare un periodo non superiore a 36 mesi nei quali l'attività dell'impresa continua ad essere produttiva solo nel rispetto dei limiti e delle previsioni dell'AIA.

Le problematiche legate al provvedimento di autorizzazione riguardano principalmente le modalità di svolgimento dell'attività produttiva, poiché per valutare la conformità di quest'ultima, con le disposizioni dell'autorizzazione integrata ambientale è necessario un controllo e soprattutto è ancora in dubbio se nonostante l'autorizzazione, lo svolgimento dell'attività d'impresa possa ledere i diritti della salute e della salubrità dell'ambiente.

I giudici in tale ambito non escludono totalmente che la continuazione dell'attività seppur conciliando le previsioni dell'AIA, leda i diritti sopra citati, in quanto si tratterebbe di una lesione materiale di beni assoluti protetti costituzionalmente, ma ciò non è accertato, dunque si tratta di una possibilità e non di un evento reale, sebbene secondo la parte remittente sia una certezza. La Procura ionica, infatti parte proprio da una simile supposizione, dalla quale discende l'illegittimità del decreto "salva Ilva" perché contrario all'art 32 Cost., oltre che con l'art. 41 Cost. poiché l'attività economica privata non può recare danno alla sicurezza nei luoghi di lavoro e in tutto il territorio circostante, nonché alla dignità e alla libertà umana<sup>487</sup>.

La Corte dunque, non esclude le ipotesi tracciate dalla Procura ionica riguardo la possibilità che l'autorizzazione alla ripresa dell'attività sia lesiva del diritto alla salute, ma ciò che rileva è che tale provvedimento contravviene al precedente provvedimento cautelare di sequestro preventivo dei prodotti e di alcuni impianti, tuttavia, se ciò fosse contrario ai principi costituzionali, non potrebbe essere disposto da una norma avente forza di legge, poiché sebbene sia stato il Ministro dell'ambiente ad autorizzare la prosecuzione dell'attività, si presuppone il rispetto delle disposizioni sancite dal d.lgs. 156/2006.

---

<sup>487</sup> Cfr. M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983.

I giudici convergono alla fine ad una comune opinione: l'AIA essendo un provvedimento che permette il rispetto dell'ambiente, non può provocare danno alla salute anche se potenziale, dunque non può violare l'art. 32 Cost., pertanto se la ripresa dell'attività produttiva aziendale avviene secondo le prescrizioni di tale provvedimento, non saranno violati i precetti costituzionali. Ammettere che una norma di per sé non possa essere contraria ai precetti costituzionali solo perché ha la propria fonte in un decreto legge, non pone una presunzione assoluta, anzi, significa ricondurre i problemi di illiceità della norma, ai vizi di illegittimità, pertanto, l'autorizzazione non può «giuridicamente contrastare con nessuna fonte normativa diversa dalla fonte che la autorizza»<sup>488</sup>.

La Corte esclude inoltre che il provvedimento sia intervenuto in contraddizione con la misura cautelare stabilita dalla Procura, dunque escludendo la violazione dell'art. 112 Cost., evidenzia che la norma impugnata «traccia un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dei beni indicati e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti»<sup>489</sup>.

Nella sentenza si afferma inoltre che la ratio della norma censurata « consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), dal quale a sua volta deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso».

È dunque a seguito di tali motivazioni che la Corte affronta la decisione dimostrando l'infondatezza delle pretese censure, ricorrendo ad un argomento di "coerenza orizzontale", in quanto conferma la legittimità della disciplina giuridica che pone sul provvedimento di autorizzazione integrata ambientale il

---

<sup>488</sup> Cfr. Ci si riferisce quindi in ciò il carattere formale del diritto e l'atteggiamento dogmatico assunto dalla Corte nella sentenza, in quanto ha riportato la questione della validità della norma censurata, al giudizio di legittimità dei "fenomeni" che valutano la legittimità dell'atto autorizzativo. v. L. Geninatti Satè, *"Caso Ilva": la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto*, nota a commento, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013.

<sup>489</sup> Cfr. Corte Cost. sent. n. 85/2013.

fondamento della ripresa dell'attività produttiva, rendendola compatibile con le disposizioni stabilite dalla legge a protezione della salubrità ambientale e del diritto alla salute pubblica, sottolineando che «l'autorità competente rilascia l'AIA solo sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie».

Si legge poi nella motivazione della sentenza che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» [...]. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»<sup>490</sup>.

«Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» [...] implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali.»

La norme della Costituzione italiana, richiedono un continuo bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza o valori gerarchici tra di essi. Dal momento che sono stati qualificati come “primari” i valori della salubrità dell'ambiente e della salute dalla stessa Corte Costituzionale, tali beni assoluti non possono essere sacrificati o subordinati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, «non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto». Dunque non possiamo giungere ad una preferenza tra due beni primari ma «il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non

---

<sup>490</sup> Cfr. Per un approfondimento v. *Corte costituzionale, sent. n. 85/2013 – Caso ILVA – diritto alla salute*, in [www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org), (Università degli studi di Trento),

prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

La garanzia che tale bilanciamento non abbia danneggiato i beni assoluti né gli interessi in gioco sta nell'accertamento che il decreto legge introduce il diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente nel contesto normativo vigente<sup>491</sup>, senza escluderlo tuttavia dalla possibilità della valutazione di legittimità costituzionale ma «alla verifica dell'osservanza delle prescrizioni di tutela dell'ambiente e della salute contenute nell'AIA riesaminata».

Il giudice *a quo*, inoltre, rilevava un totale annientamento del diritto alla salute e ad un ambiente salubre, a favore delle ragioni della produzione economica. Nell'escludere tale violazione, la Corte comunque afferma che «nessuna esigenza, per quanto costituzionalmente fondata, potrebbe giustificare la totale compromissione della salute e dell'ambiente».

Fra le censure proposte dalla parte remittente, era stata citata anche la possibilità che la legge 231/2012 di conversione del d.l. 207/2012, fosse contraria alle norme europee, nello specifico si profilava il contrasto con l'art 6 CEDU, e conseguentemente l'art 117 Cost., gli articoli 3 e 35 della Carta di Nizza riguardanti per l'appunto il diritto all'integrità psichica e fisica e il diritto alla salute, e da ultimo l'art 191 TFUE, in riferimento al principio di precauzione da osservare in materia ambientale<sup>492</sup>: «Il rimettente si limita in effetti ad evocare

---

<sup>491</sup> Cfr. Da questa spiegazione della Corte possiamo dedurre la concezione dell'ordinamento italiano come sistema chiuso, poiché in esso vengono a ricondursi le soluzioni ai dubbi posti nel ricorso sulla liceità delle disposizioni e delle condotte, le quali pertanto non possono che essere valutate seguendo criteri che stabiliscono la validità e legittimità degli atti normativi. . L. Geninatti Satè, *op. cit.*

<sup>492</sup> Cfr. Art. 191 TFUE (primo e secondo comma): 1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di

una generica corrispondenza tra le norme di tutela dei diritti fondamentali contenute nella Carta costituzionale, asseritamente violate dalle disposizioni oggetto di censura, ed alcune norme sovranazionali, comprese nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo o nell'ordinamento dell'Unione europea. Non viene proposta alcuna puntuale considerazione, però, sulle specifiche ragioni di conflitto tra il diritto nazionale ed i parametri interposti, dei quali non è illustrata, neppure in termini sommari, la concreta portata precettiva». Tuttavia è da notare che è la stessa Corte a richiamare il diritto europeo e nello specifico la direttiva 2010/75/UE , che è riportata anche nello stesso decreto “Salva Ilva”, in quanto ci si rifà alla disposizione secondo cui «laddove la violazione delle condizioni di autorizzazione presenti un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni serie ed immediate sull'ambiente e sino a che la conformità non venga ripristinata ... è sospeso l'esercizio dell'installazione ...». La direttiva in parola avrebbe dovuto essere attuata entro il 7 gennaio 2013 tuttavia alla data della sentenza non era stata ancora recepita<sup>493</sup>. Nonostante tale ritardo la disciplina dettata dovrebbe essere direttamente applicabile, di conseguenza, andrebbe comunque rispettata, a prescindere dal comportamento dello Stato poichè diversamente, l'obiettivo della direttiva verrebbe vanificato. D'altra parte, non si può presumere che la prescrizione sulla sospensione delle attività in caso di pericolo per la salute, possa essere azionata solo qualora l'attività siderurgica dell'azienda non sia conforme alle condizioni dettate dell'AIA. L'attività produttiva, per quanto autorizzata, può essere sospesa e ciò lo si ricava dalla *ratio* di quella stessa previsione, il suo scopo, infatti è la tutela del diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente.

La sentenza n. 85/2013 richiama successivamente anche la direttiva 2008/1/CE, la quale stabilisce che «gli Stati membri prendono le disposizioni necessarie

---

protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

<sup>493</sup> Cfr. La direttiva è stata recepita solo il 4 marzo del 2014 con il d.lgs. n. 46.

affinché le autorità competenti garantiscano che l'impianto sia gestito in modo che ... non si verifichino fenomeni di inquinamento significativi».

Pertanto oltre alle dichiarate inammissibilità delle pretese violazioni del diritto europeo, appaiono non ammissibili allo stesso modo le argomentazioni relative alle pretese violazioni dell'art. 25, comma 1°, e 27, comma 1° Cost.

Essendo rilevata dunque, la legittimità del provvedimento di autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva, dunque la questione è infondata, la Corte rileva che l'attività svolta dall'Ilva nel rispetto dell'autorizzazione integrata ambientale non può dirsi lesiva delle norme costituzionali, tanto meno delle norme vigenti. Sebbene possano rimanere perplessità riguardo le modalità di svolgimento dell'attività di impresa, non è compito della Corte decidere su tali questioni, ma è necessario un controllo successivo che valuti se l'attività dell'Ilva sia conforme alle condizioni previste dall'autorizzazione integrata ambientale a salvaguardia della salubrità dell'ambiente e della salute pubblica.

## **8. Ilva: bilanciamento dei diritti e diritto alla salute.**

Nella vicenda dello stabilimento Ilva di Taranto, con l'intervento della Corte Costituzionale, si è tentato di operare un bilanciamento tra i diritti, definiti dagli stessi giudici "primari", coinvolti nella questione. Per quanto in un primo momento, la scelta dei giudici sia apparsa favorevole agli interessi dell'azienda, propendendo per una compressione del diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente, nella motivazione risulta ragionevole la scelta operata dal legislatore che ha optato per un decreto legge, convertito in l. 231/2012, nel quale prevede la possibilità di salvaguardare la produzione effettuando un contemperamento tra il diritto alla salute e quello al lavoro.

Già nel preambolo del decreto legge n. 207/2012 il legislatore focalizzava l'obiettivo dell'intervento in modo da «assicurare l'immediata esecuzione delle

misure finalizzate alla tutela della salute e alla protezione ambientale» prevedendo l'organizzazione per il risanamento e la bonifica degli impianti<sup>494</sup>.

Su tale premessa si fondava l'urgenza e la necessità di provvedere alla regolazione della questione attraverso norme che potessero da un lato assicurare l'occupazione dei lavoratori e dall'altra, assicurare la loro salute evitando o riducendo le eccessive emissioni.

La Regione Puglia era intervenuta negli anni passati con una legge chiamata "anti-diossina", ovvero la n. 44 del 16 dicembre 2008, nella quale prevedeva la regolazione e i limiti delle emissioni nell'atmosfera di tali sostanze al fine di tutelare dai pericoli immediati o differiti, tutti coloro che si trovano nel territorio considerato. La legge ovviamente poteva applicarsi solo nel territorio regionale e nonostante il tentativo di innalzare la tutela, lo stabilimento di Taranto era ben lontano dal rispetto delle emissioni consentite.

La previsione delle emissioni consentite è stata poi ripresa nella più recente legge regionale n. 44 del 2008, nella quale venivano ripresi i valori permessi di polveri emesse, inserendosi nel solco della procedura della Valutazione di impatto sanitario. Si tratta di una valutazione che è attivata dalla pubblica amministrazione e prevede un calcolo approssimativo dell'impatto che le emissioni nocive possono provocare nei confronti della salute<sup>495</sup> delle persone che ne entrano in contatto, in modo da orientare le decisioni dell'autorità, ma non possiede in ogni caso un effetto vincolante.

I criteri elencati per la Valutazione del danno sanitario, hanno permesso di individuare le previsioni e le misure necessarie per far sì che l'attività dell'Ilva fosse sostenibile per l'ambiente, riducendo dunque le emissioni come indicato successivamente nel d.lgs. 152/2006, ovvero la disposizione istitutiva dell'AIA.

---

<sup>494</sup> Cfr. A. Morelli., *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

<sup>495</sup> Cfr. Il concetto di salute è stato notevolmente ampliato secondo le argomentazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, la quale prevede che non si faccia riferimento soltanto all'assenza di malattie o di disagio, ma il concetto di salute è paragonabile al concetto di benessere fisico, mentale e sociale. M. Tagliaferro, *Il caso Ilva di Taranto e la L.R. Puglia n. 21/212 in materia di Valutazione del Danno Sanitario: primi spunti critici*, in *Ambiente e sviluppo*, 213, fasc. 1, p. 23 ss.

Anche la Procura di Taranto era intervenuta nella valutazione della pericolosità delle polveri emesse dallo stabilimento siderurgico, attraverso perizie epidemiologiche, grazie alle quali sono stati portati alla luce dati allarmanti. Nello specifico le aree più inquinate sono certamente quelle più vicine all'azienda, tuttavia non possiamo ammettere che siano insignificanti i dati rilevati in tutta la città e nel territorio circostante all'azienda poiché l'area attraverso la quale lo stabilimento si estende è talmente ampia che risulta più estesa del territorio della stessa città di Taranto. La stessa Procura nella valutazione del rischio generato dalle emissioni aveva contestato ai vertici dell'Iva non solo reati contravvenzionali, ma reati di “pericolo comune”, come quelli previsti dagli articoli 434 c.p., ossia il disastro ambientale doloso, l'art. 437, comma 2° c.p., che riguarda le omissioni o rimozioni dolose di cautele contro gli infortuni sul lavoro, e l'art. 439 c.p. in merito all'avvelenamento di acque e sostanze alimentari, reati che hanno creato un pericolo per la salute pubblica<sup>496</sup>.

Concretamente, l'inquinamento prodotto dall'Ilva ha disperso nell'aria polveri di metalli pesanti che attraverso analisi disposte dall' Arpa, hanno riscontrato la presenza di arsenico, ferro, diossina e molti altri metalli. Dal 1999 anche l'autorità giudiziaria ha potuto riscontrare tale inquinamento atmosferico, proveniente in particolare dall'impianto “a caldo”. Una tale realtà ha provocato negli anni l'aumento delle malattie, soprattutto malattie dell'apparato respiratorio e malattie tumorali<sup>497</sup>, neoplasie dovute all'esposizione all'amianto, tutte

---

<sup>496</sup> Cfr. A. Merlin, Caso ILVA, Inquinamento e salute: alcuni profili di rischio, in [www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com](http://www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com).

<sup>497</sup> Cfr. Le analisi hanno riscontrato un aumento del linfoma non Hodgkin, per il quale possibili fattori di rischio ambientali sono rappresentati dalle diossine e dai policlorobifenili. Si sottolinea il dato sistematicamente più elevato del quartiere Tamburi, che non solo si trova a ridosso dell'area industriale ma ospita anche prevalentemente lavoratori della medesima area, come si rileva anche osservando che è abitata da una popolazione attiva composta prevalentemente (oltre il 60%) da soggetti di età compresa tra 15 e 59 anni. Per quanto riguarda il tumore del polmone è stata evidenziata un'associazione significativa con la distanza della residenza dei casi di 58tumore dalle acciaierie (con il numero di casi tanto maggiore quanto la residenza era prossima al sito) e, anche se in misura inferiore, dai cantieri navali. v. Relazione sui dati ambientali nell'area di Taranto, Arpa Puglia (dati riferiti al 2008).

patologie che hanno riscontrato una connessione con la vicinanza allo stabilimento.

Dunque, ormai la situazione è stata accertata sia dalla Procura, che ritiene decisiva l'incidenza delle emissioni inquinanti e nocive sui casi in aumento nella zona di Taranto, ma è stata accertata anche dai periti e dall'Asl, la quale ci offre cifre in continuo incremento dei casi di ricovero ospedaliero.

Basti pensare al numero di ricoveri e decessi riconducibili all'inquinamento atmosferico dovuto alle polveri pesanti principalmente provenienti dallo stabilimento siderurgico: i dati mostrano un aumento dei casi attribuiti dall'anno 1998 al 2010, si parla di 386 decessi totali, in media 30 l'anno.

L'esposizione continuata alle polveri inquinanti dunque non coinvolge solo i lavoratori dell'Ilva, per quanto siano maggiormente coinvolti i quartieri più vicini alle emissioni, ma riguarda tutta la cittadinanza di Taranto e delle provincia, e tale incidenza ha delle conseguenze anche a livello regionale.

A seguito di tali risultati, l'interrogativo che sorge riguarda principalmente le modalità di protezione del diritto alla salute, il quale pare sia stato compresso al fine di privilegiare la produzione. Tuttavia, le indagini e i provvedimenti della Procura sono stati contraddetti dalle disposizioni governative, le quali hanno previsto una continuazione dell'attività lavorativa nel rispetto dell'ambiente, grazie all'autorizzazione integrata ambientale. La ragionevolezza del provvedimento, ossia il decreto legge n. 207/2012 e la successiva legge di conversione, risulta conforme ai principi costituzionali, dunque anche al principio dettato dall'art 32 Cost.. Resta ancora da valutare se l'attività venga posta in essere nel rispetto delle norme dettate per la salvaguardia dell'ambiente e della salute, ma non sembra possano esserci riscontri positivi, poiché «le risultanze tutte del procedimento denunciano a chiare lettere l'esistenza, nella zona del tarantino, di una grave attualissima situazione di emergenza ambientale

e sanitaria, imputabile alle emissioni inquinanti, convogliate, diffuse e fuggitive, dello stabilimento Ilva S.p.a. »<sup>498</sup>.

È stato presentato nel 2013 il nuovo rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità, chiamato "Sentieri", ossia Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio di Inquinamento che ha disposto il monitoraggio di 44 siti su 57 considerati pericolosi, tra questi anche quello dell'Ilva di Taranto. Dallo studio è emersa la certificazione della mortalità a Taranto superiore del 14% per gli uomini e dell'8% per le donne rispetto a quella del resto della Puglia. Da tali rilevazioni emergono anche percentuali relative ai tumori in aumento di circa il 20% per il cancro femminile, al 100% per il mesotelioma della pleura<sup>499</sup>.

Le considerazioni finora riportate, hanno evidenziato una situazione incompatibile con la tutela del diritto alla salute costituzionalmente tutelato. La vicenda ha posto al centro dell'attenzione una pressante esigenza di chiusura dell'azienda per tutelare la salute della popolazione tarantina, ma ciò non comporterebbe in ogni caso una soluzione alla vicenda. Per quanto possa servire la chiusura dell'azienda come soluzione definitiva ai problemi legati alle emissioni, ciò comporterebbe d'altra parte, l'emergenza lavoro.

Un punto di equilibrio è ancora da ricercare, un bilanciamento tra diritto alla salute, protezione dell'ambiente e diritto al lavoro, non appare adeguatamente svolto, ed anzi si dovrebbe individuare una soglia invalicabile per ogni attività economico-imprenditoriale che è quella costituita dalla «*tollerabilità per la salute umana e per l'ambiente in cui l'uomo vive*» non può risultare compromessa in nome di interessi diversi<sup>500</sup>. La vicenda necessiterebbe di un maggior aiuto statale, poiché solo attraverso una bonifica del sito produttivo e della zona di Taranto si potrebbe rispettare contemporaneamente la salute, l'ambiente e l'occupazione<sup>501</sup>.

---

<sup>498</sup> Cfr. Dichiarazioni del Gip della Procura di Taranto Patrizia Todisco.

<sup>499</sup> Cfr. sul punto v. [www.corriere.it](http://www.corriere.it).

<sup>500</sup> Cfr. A. Merlin, Caso ILVA, Inquinamento e salute: alcuni profili di rischio, in [www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com](http://www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com).

<sup>501</sup> Cfr. A. Vallebona, L'Ilva e la Cina, in *Mass. Giur. Lav.*, il sole 24 ore, 2012.

## **9. La questione occupazionale. Il diritto al lavoro e la “compressione” del diritto alla salute.**

Al di là delle questioni già trattate, non può tralasciarsi uno dei profili più intricati del cd. “Caso Ilva”, ossia il ruolo del diritto al lavoro che nel bilanciamento dei beni assoluti presenti nella vicenda, ha assunto un ruolo fondamentale.

Stiamo assistendo, in particolare nell’ultimo anno, ad un aperto dialogo che introduce la questione occupazione all’interno della vicenda Ilva.

In un contesto lavorativo come quello italiano in cui la crisi ha ormai coinvolto le aziende più importanti, l’interesse all’occupazione è ritenuto fondamentale.

L’Ilva dal momento del provvedimento del Gip di Taranto ha attraversato un periodo di forti perdite, dapprima il sequestro preventivo delle “aree a caldo”, poi quelle delle aree a freddo e infine il sequestro dei materiali già lavorati e pronti per la commercializzazione. Già nel 2012, i dirigenti dell’azienda avevano paventato la chiusura dello stabilimento, a seguito di alcuni arresti ai vertici. In quell’occasione le associazioni sindacali hanno invitato i lavoratori a non abbandonare lo stabilimento, presidiando l’azienda dall’interno ventiquattrore su ventiquattro in quanto erano stati disattivati i badge che permettevano l’ingresso degli operai. A seguito di questa protesta è stato proclamato lo sciopero che vedeva coinvolti la maggioranza dei lavoratori e tra i sindacati Fiom, Fim e Uim. Una tale situazione, avrebbe inciso in tutta l’economia italiana<sup>502</sup> ed infatti al fine di scongiurare questo pericolo, è intervenuto il decreto legge n. 207/2012, il quale avendo permesso la continuità della produzione e la commercializzazione dei prodotti finiti ha ripristinato a pieno le attività di uno degli stabilimenti più importanti sul piano italiano ed europeo.

Sebbene i pericoli maggiori sembrano ormai superati, non possiamo essere fiduciosi, restano ancora molti dubbi sulle modalità di svolgimento dell’attività e

---

<sup>502</sup> Cfr. Si stima che la chiusura dell’Ilva avrebbe inciso circa mezzo punto del prodotto interno lordo del nostro Paese. E. Marro, Il sole 24 ore.

soprattutto l'azienda non è in grado, a seguito della riduzione della produzione, di garantire l'intero organico.

Per quanto si sia voluto operare un bilanciamento tra salute e lavoro, il diritto alla salute non può assumere una posizione secondaria rispetto agli interessi lavorativi, ma non può di certo essere «una gran soddisfazione evitare qualche morte per inquinamento inducendo molte morti, civili e fisiche, per disoccupazione»<sup>503</sup>.

A dispetto della natura provocatoria di alcune affermazioni di autorevoli autori, bisogna tuttavia evidenziare l'importanza di mantenere pienamente operante un'azienda di "interesse strategico nazionale" come è stata definita l'Ilva proprio dal decreto legge 207/2012, ed al di là di tale definizione, sarebbero drammatiche le conseguenze che la chiusura dello stabilimento avrebbe sulla produzione e dell'occupazione, senza trascurare anche il contesto territoriale che ha certamente il suo peso. È da considerare inoltre che «nella dimensione di uno Stato Costituzionale, il contesto e il fine non possono giustificare ogni possibile mezzo, pena la stessa dissoluzione della legalità costituzionale»<sup>504</sup>.

Il rischio della chiusura dell'Ilva è stato arginato una seconda volta nel maggio del 2013. In quell'occasione la Procura di Milano aveva disposto gli arresti per alcuni membri al vertice dell'azienda, tra cui anche il Presidente Riva, disponendo inoltre il sequestro di una considerevole cifra della famiglia Riva, accusata di truffa a danno dello Stato e trasferimento fittizio all'estero di beni al fine di eludere le norme antiriciclaggio<sup>505</sup>. Nel sequestro sono stati colpiti anche beni della società che possiede le quote maggioritarie dell'Ilva<sup>506</sup> «e in via residuale gli immobili dell'Ilva che non siano strettamente indispensabili

---

<sup>503</sup> Cfr. A. Vallebona, *L'Ilva e la Cina*, in *Mass. Giur. Lav.*, il sole 24 ore, 2012.

<sup>504</sup> Cfr. punto A. Morelli, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>505</sup> Cfr. La Procura di Milano riteneva che le somme sequestrate costituissero « il provento di delitti di appropriazione indebita continuata e aggravata ai danni della Fire Finanziaria spa (una delle loro controllate), di truffa aggravata, di infedeltà patrimoniale e false comunicazioni sociali, oltre che di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici e di trasferimento fraudolento di valori». Denaro drenato oltre che alla Fire (diventata poi Riva Fire) anche attraverso una cessione di partecipazione all'estero della stessa Ilva.

<sup>506</sup> Cfr. La "Riva Fire" possiede l'83% delle quote dell'Ilva.

all'esercizio dell'attività produttiva». L'ordinanza della Procura milanese ha provocato dunque una nuova situazione di incertezza occupazionale, mettendo a rischio i posti di lavoro di molti operai, poiché, affermando il sequestro anche degli immobili dell'Ilva "non strettamente indispensabili all'esercizio dell'attività produttiva", sequestrava in via indiretta tutti gli immobili, non essendo individuabili quelli non indispensabili per l'esercizio dell'attività produttiva secondo il Consiglio di amministrazione dell'azienda, che si dimise. Pertanto, a seguito di tali avvenimenti è stato disposto il commissariamento straordinario dell'azienda, affidata ad Enrico Bondi<sup>507</sup>, in modo da gestire l'Ilva continuando la produzione e rispettando le disposizioni sancite dall'AIA, assicurando dove possibile l'occupazione dell'organico aziendale.

Dunque, nonostante sia intervenuto il decreto legge n. 207/2012 e il commissariamento dell'Ilva, la questione occupazionale non ha accennato a migliorare, i problemi restavano ancorati alla speranza dei lavoratori di non perdere il lavoro, e ai tentativi del legislatore di salvaguardare gli interessi produttivi nazionali ed aziendali, e in via residuale occupazionali.

## **10. La tutela del lavoro: i contratti di solidarietà.**

A sostegno dell'occupazione degli operai presenti nell'azienda, sono stati previsti per la prima volta nel marzo 2013 i contratti di solidarietà.

L'azienda si trovava nell'impossibilità di mantenere l'organico aziendale ai livelli in cui era, dunque aveva annunciato l'intenzione di ridurre il personale.

I contratti di solidarietà, sono uno strumento volto proprio ad evitare la procedura di mobilità o la riduzione del personale attraverso una solidarietà tra i lavoratori, ossia ridistribuendo l'orario di lavoro in modo da ridurre a tutto il personale o parte di esso l'orario su base settimanale, giornaliera o mensile.

Nel caso dell'Ilva, si è fatto ricorso all'uso dei contratti di solidarietà difensivi, poiché si tratta di un'azienda già ammessa al trattamento di cassa integrazione

---

<sup>507</sup> Cfr. Bondi, già precedentemente faceva parte del Consiglio di amministrazione dell'Ilva.

guadagni straordinaria, a causa della ristrutturazione degli impianti richiesta per l'adozione di misure specifiche di maggiore sicurezza per i lavoratori e richiesta dalla bonifica delle aree maggiormente inquinanti nel rispetto del provvedimento di autorizzazione integrata ambientale.

Con la richiesta della cassa integrazione si prevedeva un coinvolgimento di circa 6.500 lavoratori<sup>508</sup> degli impianti interessati dalla bonifica, provocando una reazione delle associazioni sindacali che si sono opposte ad un così alto numero di esuberanti di lavoratori.

In un tale contesto, i sindacati hanno cercato l'accordo con la parte datoriale, in modo da evitare la cassa integrazione per gli operai e ridistribuire gli esuberanti attraverso i contratti di solidarietà difensivi.

L'accordo è stato raggiunto il 14 marzo 2013 presso il Ministero del lavoro in un incontro presieduto dalle istituzioni, parte datoriale e dalle associazioni sindacali Fiom Cgil, Fim Cisl, Uilm Uil.

Con i contratti di solidarietà sono stati ridotti i numeri degli operai coinvolti<sup>509</sup>, ed è stato scongiurato l'intervento della Cassa integrazione straordinaria che avrebbe costituito un'anticipazione del licenziamento, e al contempo i vertici dell'Ilva si sono impegnati a non procedere ad alcun licenziamento, nemmeno al termine di tali contratti e che il totale degli investimenti che verranno fatti per dare attuazione all'AIA, sarà pari a circa 2 miliardi e 250 milioni di euro nel triennio<sup>510</sup>. L'accordo ha visto la partecipazione di tutti gli attori coinvolti, Governo, istituzioni locali, azienda e sindacati, e si sono poste le condizioni per assicurare il rispetto delle prescrizioni dell'AIA, la continuità della produzione, e al contempo scongiurare riduzioni di personale minimizzando i sacrifici per i lavoratori. «Per verificare l'efficace e coordinato raggiungimento di questi

---

<sup>508</sup> Cfr. V. sul punto [www.sole24ore.com](http://www.sole24ore.com).

<sup>509</sup> Cfr. Dai 6500 operai coinvolti, come era stato previsto per la concessione della Cigs, sono stati ridotti a 3749 lavoratori

<sup>510</sup> Cfr. Michael Martone, *Ilva: raggiunto l'accordo su contratto di solidarietà* v. [www.michaelmartone.org](http://www.michaelmartone.org).

obiettivi il Governo, l'azienda e i sindacati hanno convenuto momenti di confronto periodico a cadenza semestrale»<sup>511</sup>.

## **11. Il contenuto dei contratti di solidarietà.**

I contratti di solidarietà hanno visto la partecipazione di tre parti contrattuali, ossia la parte datoriale, istituzionale e la parte sindacale composta dalle organizzazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative<sup>512</sup> di categoria, dunque Fiom Cigl, Fim Cisl e Uilm Uil.

L'azienda siderurgica Ilva, essendo stata oggetto dal 2009 di una crisi finanziaria ed economica globale, ha tuttavia cercato di arginare una situazione molto grave ed urgente di rischio per la produzione e per l'occupazione, cercando di non far riflettere tale crisi sul mercato dell'acciaio. A fronte di una tale situazione, ha ottenuto la concessione di ammortizzatori sociali che hanno permesso l'adozione di misure quali i rallentamenti programmati della produzione e riduzioni dei prezzi di vendita che hanno comportato la drastica riduzione dei margini operativi<sup>513</sup>.

Tali provvedimenti hanno in primo luogo coinvolto lo stabilimento di Taranto, in quanto sito produttivo più grande dell'azienda, nel quale avviene la prima lavorazione nelle "aree a caldo" dei prodotti, e dal quale dipende lo svolgersi delle altre attività con sequenzialmente connesse negli altri stabilimenti dell'impresa. A seguito delle verifiche svolte dalla Procura ionica, lo stabilimento di Taranto ha dovuto ristrutturare e bonificare gli impianti adeguandoli alla normativa vigente in materia di salvaguardia ambientale e sanitaria, nel rispetto delle condizioni dell'AIA, dovendo ridurre le emissioni e l'intera attività produttiva per operare i suddetti miglioramenti.

A tal fine l'azienda si è trovata a dover richiedere la concessione del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria per ristrutturazione aziendale,

---

<sup>511</sup> *Ibidem*.

<sup>512</sup> Cfr. Ex art 1 l. n. 863/1984.

<sup>513</sup> Cfr. Verbale accordo tra le parti sociali per la stipulazione del contratto di solidarietà. V. [www.uilm.it](http://www.uilm.it).

avendo l'esigenza di adeguare l'organizzazione aziendale alle mutate esigenze di operatività ridotta e di un mercato che stenta a dare segnali di ripresa.

Dovendo ridefinire le strutture aziendali, e nello specifico il personale impiegato, l'Ilva ha riscontrato un esubero pari a 3749 lavoratori da ricollocare.

Per la gestione degli esuberanti le organizzazioni sindacali in accordo con la società hanno disposto i contratti di solidarietà<sup>514</sup> al fine di garantire l'occupazione del personale durante tutto l'arco temporale di intervento di detti contratti e l'attuazione di un programma di ristrutturazione e sostenibilità ambientale dello stabilimento, nonché il sostegno al reddito per i lavoratori beneficiari.

Impegnandosi a sottoscrivere i contratti di solidarietà è fatto divieto per l'azienda di procedere, durante l'operatività dei contratti, a licenziamenti collettivi o procedure ex art 4 e 24 l. 223/1991, che risultano alternativi rispetto alle misure adottate, che hanno una durata di 24 mesi. Al termine di scadenza, l'azienda si è impegnata a riassorbire l'esubero, ripristinando l'intero organico aziendale.

La riduzione prevista dai contratti aveva dunque una durata fino al 2 marzo del 2014, e prevedeva una riduzione dell'orario lavorativo a livello mensile<sup>515</sup> da ridistribuire fra tutti i lavoratori dell'azienda.

Era stato previsto dall'accordo del 2013 che l'azienda potesse in ogni caso, previa verifica delle necessità, aumentare l'orario di lavoro ridotto ex art 5, comma 10° e 12 legge n. 236/1993, inoltre veniva prevista la verifica dell'efficacia e del rispetto dei contratti con cadenza annuale in modo da disporre eventuali correzioni. Per i lavoratori veniva invece previsto una riduzione della retribuzione in proporzione alla riduzione dell'orario, ma un trattamento di integrazione salariale corrisposto in percentuale alla perdita retributiva sofferta a causa della stipula dei contratti di solidarietà.

Nello specifico, il Governo ha previsto che per tutto il 2013 la percentuale di integrazione salariale si attestasse all'80%<sup>516</sup> della retribuzione persa in seguito

---

<sup>514</sup> Cfr. Legge n. 863/1984, art. 1, contratti di solidarietà difensivi.

<sup>515</sup> Cfr. L riduzione media dell'orario di lavoro è del 34%. D. Palmiotti, *In solidarietà tutto l'impianto Ilva*, 2013, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

alla riduzione dell'orario lavorativo, a fronte del 60% previsto dalla normativa precedente, per tutte le aziende con almeno 15 addetti.

## **12. I contratti di solidarietà per il 2014.**

Alla scadenza del termine di 24 mesi dei contratti di solidarietà, l'azienda si era impegnata ad assorbire tutti i lavoratori in esubero, ma le condizioni di crisi economica non hanno permessa una risoluzione così facile della questione. Dapprima i contratti di solidarietà firmati nel 2013 sono stati prorogati fino al raggiungimento del nuovo accordo tra la società e le associazioni sindacali dei metalmeccanici, il 6 maggio del 2014.

Il nuovo accordo « “spalma” su un maggior numero di lavoratori i contratti di solidarietà e introduce la riduzione delle ore di lavoro su base settimanale. In pratica, ogni settimana nello stabilimento dovranno essere lavorate 136.280 ore in meno»<sup>517</sup>. La necessità di procedere con i contratti di solidarietà viene dalla crisi ancora perdurante dell'azienda, pertanto al fine di garantire l'occupazione dei lavoratori si è previsto di riformulare l'accordo istitutivo dei contratti di solidarietà per adeguarlo alle rinnovate esigenze dell'impresa.

L'Ilva ha previsto una nuova base di attuazione di tali istituti, in quanto vengono coinvolti ora 3.407 lavoratori a fronte dei quasi tremilacinquecento precedenti, ma si applica su una platea più numerosa della precedenti, ossia sono coinvolti ora più di 10 mila lavoratori, pari al 33,15% dell'intero organico aziendale<sup>518</sup>.

La nuova formulazione dei lavoratori sottoposti ai contratti di solidarietà prevede che da giugno si inseriscano altri lavoratori, dunque l'aumento dell'utilizzo dei

---

<sup>516</sup> Cfr. Il trattamento di integrazione salariale è stato aumentato dalla legge di stabilità del 2012, ossia la l. 228/2012 che ha disposto una promozione dell'istituto, stanziando quasi 95 milioni di euro per questi trattamenti. [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

<sup>517</sup> Cfr. D. Palmiotti, *All'Ilva di Taranto nuova intesa sulla solidarietà*, maggio 2014, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

<sup>518</sup> Cfr. Le percentuali sono così suddivise: tubifici, 470 esuberanti su 650, pari al 77%, 18.800 ore in meno alla settimana; officine, 385 su 1.809, 21%, 15.400 ore in meno; energia, 50 su 396, 16%, 2.000 ore in meno; staff, 65 su 453, 14%, 2.600 ore in meno; servizi, 498 su 1.341, 37%, 19.920 ore in meno; acciaieria, 550 su 1.890, 29%, taglio di 22.000 ore di lavoro alla settimana; area ghisa, 389 su 1.795, 22%, 15.560 ore lavorate in meno; laminazione a caldo, 580 su 1.239, 47%, 23.200 ore; infine, laminazione a freddo, 420 su 745, 56%, meno 16.800 ore. [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

contratti di solidarietà risolve due problemi, il primo legato alla mancanza di liquidità dell'azienda, e il secondo legato alla mancanza di ordini di lavoro. Il mercato è ormai in calo, e non a caso a risentirne maggiormente sia la parte dell'impianto a freddo, dove sono stati previsti maggiori esuberi.

La stipulazione dei nuovi contratti di solidarietà, successivamente all'accordo firmato il 6 maggio del 2014, non ha trovato accettazione dalla Fiom Cigl. L'associazione sindacale in parola, infatti, non ha voluto accettare le condizioni previste, in quanto ritiene che siano stati dichiarati dalla società più esuberi di quanto in realtà necessiti, in modo da agevolarsi a discapito degli operai. A questa idea si contrappone invece la Fim Cisl la quale invece ha fatto notare come il nuovo accordo sia più favorevole rispetto al precedente, poichè ridistribuisce il monte ora ridotto su una platea maggiore di lavoratori, in modo da arrecare un sacrificio minimo ai singoli operai che vedranno ridotta la loro retribuzione corrispondente alla sola ora in meno di lavoro, inoltre essendo il nuovo calcolo settimanale la ripartizione viene attuata maggiormente.

Le prospettive di ripresa tuttavia non sono ancora previste, anzi, si deve ancora ottenere quel riassorbimento degli esuberi che per quanto siano diminuiti, restano un fenomeno troppo grande e numeroso, tanto da avere ricadute considerevoli sulla produzione dell'azienda.

I sindacati per far fronte ad una simile situazione hanno concordato con l'azienda la promozione della mobilità volontaria per tutto il 2014 e per il 2015, e si prevede che coinvolgerà circa 200 dipendenti. Per favorire questa iniziativa sono state previste agevolazioni all'esodo per coloro che vogliono spontaneamente anticipare il pensionamento o interrompere il rapporto di lavoro con l'azienda. Contraria nuovamente a tale procedura come accompagnamento alla pensione o all'interruzione volontaria del lavoro è stata la Fiom Cigl la quale non ha firmato, mentre gli altri sindacati firmando hanno ottenuto un ulteriore assegno, come bonus per l'esodo volontario.

### 13. Prospettive future.

Il “caso Ilva” non può dirsi ancora concluso. Il futuro dell’azienda appare ancora in bilico, e vede inoltre l’intera cittadinanza incerta, basti pensare al referendum recentemente proposto nella città di Taranto, nel quale si chiedeva alla popolazione di esprimere la propria preferenza in merito alla chiusura o meno dello stabilimento tanto discusso. Il fallimento del referendum è stato causato dalla scarsa affluenza alle urne, probabilmente il segno di una cittadinanza quanto mai incerta tra gli interessi in gioco: salute e diritto.

Nonostante l’intervento della Corte Costituzionale, il dibattito dottrinario e giurisprudenziale è sempre vivo ed attuale. Per un verso il diritto all’occupazione e al lavoro deve essere bilanciato con il diritto all’iniziativa economica privata<sup>519</sup>, il quale costituisce molto spesso un limite all’occupazione, in quanto non può dirsi autonomo rispetto alle scelte imprenditoriali. Ed anzi la questione risulta al centro dell’attenzione a seguito delle recenti dichiarazioni dei vertici dell’Ilva, i quali impegnandosi nel migliorare ed investire sull’azienda, hanno richiesto un maggior intervento finanziario statale. Per altro verso, il bilanciamento appare necessario anche con il diritto alla salute ex art. 32 Cost. da cui deriva il diritto all’ambiente salubre, ma pare che la questione sia ancora aperta.

Dalle ultime notizie, pare sia imminente l’approvazione di un piano per il risanamento ambientale del sito produttivo entro il 2016, ma già la legge n. 89/2013 ha riprogrammato l’avvio dei tempi dell’Aia del 2012 a fronte dei ritardi e delle inadempienze della proprietà Riva a cui, a giugno, è subentrata la gestione dei commissari. Si tenta dunque di dare attuazione compiuta alle previsioni della legge, stabilendo un piano industriale che garantisca una progressiva adozione di misure in materia di tutela ambientale e sanitaria<sup>520</sup>. Non può tuttavia tralasciarsi

---

<sup>519</sup> Cfr. P. Pasculli, *La salvaguardia dell’occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, Working Papers, [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

<sup>520</sup> Cfr. art. 1 comma 8°, l. n. 89/2013, di conversione del d.l. 61/2013.

anche l'aspetto della gestione dell'impresa, in quanto di interesse strategico nazionale, qualificato dalla nuova legge come azienda di "pubblica utilità".

Osservando dunque, le più recenti misure e le disposizioni da attuare, si osserva come il bilanciamento tra i diritti "primari" sia sulla via di un "punto di equilibrio", in cui la salute della popolazione è salvaguardata dai provvedimenti legislativi, che impongono misure efficienti per la riduzione delle emissioni nocive e dell'inquinamento atmosferico, e nello stesso tempo, è tutelata anche l'occupazione dei lavoratori attraverso la solidarietà dei contratti stipulati grazie agli accordi sempre più stretti tra istituzioni, vertici dell'azienda e le organizzazioni sindacali, in una prospettiva di progressivo miglioramento

## CONCLUSIONI

Il “caso Ilva” ha rappresentato la vicenda che racchiude emblematicamente in sé tutte le problematiche inerenti la sicurezza del lavoro, la salute, la sostenibilità ambientale e il diritto al lavoro.

La vicenda appare ancora oggi molto complessa intricata, in quanto ha necessitato di numerosi interventi sotto il profilo soggettivo, dall'intervento delle istituzioni, nazionali e locali, alla partecipazione delle associazioni sindacali e ha richiamato anche l'attenzione dell'intera cittadinanza destando interesse a livello nazionale.

Il “grande colosso” dell'acciaieria, rappresenta per l'economia italiana la più grande azienda siderurgica, leader della produzione dell'acciaio, un'azienda di “interesse strategico nazionale” come è stata definita dal decreto legge n. 207/2012, un perno fondamentale per il mercato italiano ed europeo.

Se da un lato l'azienda si presenta come principale produttore per il mercato siderurgico italiano, rappresenta la più grande e fondamentale risorsa per l'occupazione nell'area tarantina. È stato accertato che l'Ilva costituisce il 57% del prodotto interno lordo della città di Taranto, dunque la chiusura dello stabilimento, che è fondamentale per la lavorazione dei materiali poi smistati nelle altre sedi della società, avrebbe comportato il crollo dell'economia della città di Taranto e una disoccupazione definita da alcuni autori di pari gravità rispetto alle morti per inquinamento.

La rilevanza del caso ha sollevato un dibattito incentrato sul nuovo paradigma della tutela dell'ambiente e della salute e lo sviluppo industriale, compresa la tutela antinfortunistica dei lavoratori e la loro occupazione.

La questione Ilva ha indotto una riflessione su un dilemma che appare insolubile, poiché la tutela dell'occupazione è in contrasto con la tutela della salute e

dell'ambiente. Una vera e propria guerra, che ha coinvolto beni costituzionalmente garantiti, tra l'Ilva, il governo e la magistratura, combattuta a colpi di provvedimenti *ad personam*, di reiterate autorizzazioni ambientali e di incriminazioni per reati di estrema gravità quali il disastro ambientale.

La tutela occupazionale, al momento, ha trovato una soluzione; è stato fondamentale l'intervento del Governo, che con il decreto legge "salva Ilva" ha permesso la ripresa dell'attività lavorativa precedentemente bloccata dal sequestro preventivo disposto dalla procura di Taranto per tutelare l'ambiente e la salute della cittadinanza. Nonostante questo provvedimento, i posti di lavoro erano messi in pericoli a causa della riduzione della produzione e della crisi del mercato, a causa dei quali i vertici dell'azienda hanno richiesto l'intervento degli ammortizzatori sociali.

L'intesa risolutiva è intervenuta nel 2013 con la firma dei contratti di solidarietà che hanno permesso all'azienda di alleggerire il carico economico dovuto al pagamento delle retribuzioni.

I contratti di solidarietà firmati, appartengono ai contratti "difensivi", in quanto permettono di attraverso il sacrificio dei lavoratori, di ridurre l'orario di lavoro in modo da ridurre la retribuzione proporzionalmente, ma a garanzia dei lavoratori viene garantito un trattamento di integrazione salariale che rfinanzia circa l'80% della retribuzione persa a causa dei contratti. Questo strumento ha permesso all'azienda di risollevarsi e allo stesso tempo di garantire l'intero organico, senza procedere a licenziamenti collettivi o procedure di mobilità.

Nel 2014, sono stati rinnovati tali contratti siglati nel 2013, e si prevede una durata di 24 mesi, con una riduzione oraria su base settimanale, coinvolgendo circa il 33% dell'organico aziendale al fine di riassorbire un esubero calcolato di circa 3.407 lavoratori.

È stato inoltre previsto che entro il 2016 tali esuberi possano essere riassorbiti e a tal fine è stata inoltre predisposta la promozione della procedura di mobilità in uscita, su base volontaria in modo da incentivare i lavoratori vicini al raggiungimento dei diritti alla pensione di anticipare tale traguardo.

Oltre alla problematica legata all'occupazione dei dipendenti Ilva, che pare abbia trovato una soluzione, resta irrisolta la problematica della salute.

La ripresa dell'attività produttiva dell'impianto, ha messo a rischio la cittadinanza e l'ambiente. A seguito delle perizie della Procura ionica, era stato reso noto il livello di inquinamento dell'aria, delle acque e del bestiame che riguardava l'intera area della città e delle zone circostanti. Il rione più colpito dalle emissioni e in cui si sono verificati maggiori casi di malattie è stato il Rione Tamburi.

Le patologie connesse all'attività dello stabilimento siderurgico, sono molto gravi, riguardano principalmente patologie respiratorie, mesotelioma e neoformazioni tumorali, tale connessione è stata rilevata dalle analisi dell'Asl in collaborazione con l'Arpa Puglia che si occupa della questione ambientale.

Le istituzioni in collaborazione con le associazioni sindacali e i vertici dell'azienda, hanno cercato di risolvere anche tale preoccupante aspetto. Il Governo, nello specifico il Ministro dell'ambiente ha approvato l'AIA, autorizzazione integrata ambientale, che permette il contemperamento della continuazione dell'attività produttiva con la sostenibilità ambientale, poiché l'azienda ha dovuto apportare alcune modifiche e ristrutturazioni degli impianti al fine di poter legittimamente continuare a produrre nel rispetto della normativa sulle emissioni nocive.

I riscontri di tali misure stanno pian piano arrivando, così come è stato constatato dall'Arpa Puglia, la quale in una recente analisi ha individuato un calo dell'inquinamento, che si attesterebbe ai livelli consentiti dalla normativa italiana ed europea, nello specifico la quantità di benzopirene rilevata nel quartiere Tamburi nel 2013 è stata quasi nulla.

Segni di miglioramento dunque stanno arrivando ma potrebbe non bastare ancora per ridurre l'incremento delle malattie mortali nella zona.

Gli interventi dunque stanno giungendo, ma sarebbe necessaria una totale bonifica del sito produttivo. È ancora troppo grande il pericolo di nuove emissioni nocive e soprattutto sarebbe necessario un intervento per la messa in

sicurezza degli impianti. Alcuni incidenti avvenuti ai lavoratori hanno riscontrato l'esigenza di nuove misure che introducano nell'azienda "la massima sicurezza possibile", ma scarseggiano in fondi per ristrutturare gli impianti.

E mentre contemporaneamente alle richieste della Società che chiede allo Stato nuove sovvenzioni per riportare gli impianti in regola, e per bonificare l'intero stabilimento, la Procura di Milano ha fatto richiesta, ai dirigenti al vertice dell'Ilva, la famiglia Riva, di giudizio immediato per le accuse di associazione a delinquere e truffa aggravata in relazione ad alcuni finanziamenti pubblici che pare l'azienda abbia ricevuto. Secondo il Pm di Milano, l'azienda avrebbe usato tali fondi per sovvenzionare le esportazioni senza intervenire per la bonifica del sito produttivo.

In tale situazione di incertezza, si spera che la giustizia possa fare il suo corso, e che l'Ilva possa, attraverso la ristrutturazione e la bonifica dello stabilimento, mettere in sicurezza gli impianti al fine di salvaguardare la salute di tutta la cittadinanza tarantina e della provincia, e di rendere sostenibile per l'ambiente una produzione che appare quanto mai necessaria e di primaria importanza per il mercato siderurgico italiano ed europeo.

Da ultimo è da considerare l'esigenza di mantenere aperto lo stabilimento per la tutela dell'occupazione dei lavoratori, in modo da assicurare il lavoro a più di ventimila dipendenti, ma al contempo assicurare anche la loro salute e sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro.

## BIBLIOGRAFIA

- P. Albi, Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona, in *Comm. Schlesinger*, Milano, 2008.
- A. Antonucci e P. De Vita, *Morti sul lavoro: nuove norme formalismi vecchi*, in Boll. Adapt, 2007.
- G. Arrigo, *Osservazioni sulla riforma del titolo V della Costituzione. Il lavoro tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Il lavoro delle pubbliche amministrazioni*, 2002.
- F. Bacchini, *Questioni irrisolte del d.lgs. n. 195/2003*, in *Igiene e sicurezza lav.*, 2006.
- F. Bacchini, *Misure di tutela e obblighi*, in *ISL*, 2008.
- A. Baldassarre, *Iniziativa economica privata*, 1971, Enciclopedia del diritto.
- M. V. Ballestrero, *Cassa integrazione e contratto di lavoro*, Franco Angeli, 1985.
- E. Bargelli, *Danno non patrimoniale e interpretazione costituzionalmente orientata all'art 2059 c.c.*, *Resp. Civ. e prev.*, 2003.
- F. Bianchi D'Urso, *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Napoli, 1980.
- F. D. Businelli- U. Breccia, *La tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978.
- P. Campanella, *La dimensione collettiva di tutela della salute dei lavoratori e la figura del rappresentante per la sicurezza. Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro*, Urbino, 2007.
- F. Carinci, *Habemus il testo unico per la sicurezza e salute dei lavoratori: il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, in *Adl*, 2008.

- F. Carinci, *Diritto del lavoro vol. 8*, Milano, 2007.
- F. Carinci, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, Working Papers, C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 133/2011.
- C. Castronovo, *Il danno alla persona tra essere e avere*, in *Danno. Resp.*, 2004.
- P. Cendon, *Danni in generale integrità fisica e psichica, criteri del risarcimento*, Padova, 2011.
- P. Cendon, *Esistere o non esistere*, in *Resp. civ. e prev.*, 2000.
- P. Cendon, *La responsabilità extracontrattuale*, Milano, 1994.
- P. Cendon e P. Ziviz, *Il danno esistenziale*, Padova, 2000.
- F. Cervetti e M. Spriano, *La nuova normativa di sicurezza sul lavoro*, Milano, 1996.
- F. Cervetti e M. Spriano, *Commento alla nuova sicurezza del lavoro corredato da giurisprudenza e sistema sanzionatorio*, Torino, 2010.
- M. Corrias, *Questioni sul danno alla persona del lavoratore*, *Resp. Civ. e Prev.*, 2013.
- CNEL, *La Riforma del Titolo V della Costituzione*, pronuncia n. 17, Roma, 2002.
- G. Costagliola, A. Culotta, M. Di Lecce, *Le norme di prevenzione per la sicurezza sul lavoro*, Milano, 1990.
- A. Culotta, M. Di Lecce e G.C. Costagliola, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 1996.
- M. Cuniberti, *Il D.L. sull’Ilva, tra conflitti di attribuzione e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Ambiente & sviluppo*.

- S. D'Angiulli, *Caso Ilva di Taranto: adesso o mai più*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013.
- M. D'Antona, R. De Luca Tamajo, G. Ferraro, L. Ventura, *Il diritto del lavoro negli anni '80. Occupazione flessibile e nuove tipologie del rapporto di lavoro*, Napoli, 1988.
- F. De Falco, *I beneficiari delle norme di sicurezza*, in *Problemi della sicurezza nei luoghi di lavoro. Ricerche di giurisprudenza e prospettive di riforma*, QDL, 2003.
- G. De Marzo, *Il danno esistenziale: profili generali*, in *Corr. Giur.*, 2000.
- R. Dubini, *Documento di valutazione dei rischi. Come aggiornarlo adeguandolo ai cambiamenti dell'azienda*, in *ISL*, 2000.
- R. Fabozzi, *La tutela della salute nel rapporto di lavoro*, Milano, 2002.
- L. Fantini e A. Giuliani, *Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2011.
- F. Fedele e A. Morrone, *La sicurezza sul lavoro per argomenti*, Roma, 2010.
- G. Ferraro, *I contratti di solidarietà nella legge 19 luglio 1993, n. 236*, in *Riv. Dir. impresa*, 1993.
- G. Ferraro, *Il sostegno dell'occupazione nel recente D.L. N. 148/1993*, in *Riv. Dir. impresa*, 1993.
- A. Fimiani, *I criteri di individuazione dei soggetti responsabili nelle organizzazioni complesse e negli organi collegiali, anche all'interno della pubblica amministrazione*, GM, 2003.
- M. Franco, *Diritto alla salute e responsabilità civile del datore di lavoro*, Milano, 1995.

G. Giannin e M. Pogliani, *Il danno da illecito civile. Danno biologico, danno psichico, danno patrimoniale, danno morale, le tabelle liquidative*, 1997.

L.Galantino, *La sicurezza del lavoro*, Milano,1996.

L. Galantino, *Diritto comunitario del lavoro*, Torino, 2001.

.L. Galantino, *Il Testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro*, Torino, 2009.

M. Grandi e G. Pera, *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, 2005.

R. Guariniello, *Il T.U. Sicurezza sul Lavoro*, IPSOA, 2013.

R. Guariniello, *Obblighi e responsabilità delle imprese nella giurisprudenza penale*, 2001.

P. Ichino, *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, Milano, 1985.

M. Lai e A. Lebra, *La massima sicurezza tecnologicamente fattibile*, 1990.

M.Lai, *Flessibilità e sicurezza del lavoro*, Torino, 2006.

M. Lai e L. Ricciardi, *I contratti di solidarietà (disciplina legislativa e spunti di riflessione)*, ADAPT, Working Paper, n. 74, 2008.

M. Lai, *Diritto della salute e della sicurezza del lavoro*, Torino, 2010.

M. Longoni , *La riforma del lavoro. Il decreto legge n. 34 e le altre innovazioni del governo Renzi*, in Guida Giuridica – Italia Oggi, 2014.

M. Magnani, sub. art. 1, in *Commentario alla l. 863/1984*, in *Le nuove leggi civ. comm.* , 1985.

S. Margiotta, *La delega legislativa sulla sicurezza del lavoro*, 2008.

- F. Marino, *La responsabilità del datore di lavoro per infortuni e malattie*, Milano, 1990.
- F. Marino, *Diritto alla salute e responsabilità del datore*, Milano, 1995.
- M. Martone e M. Marazza, *Contratto di lavoro e organizzazione*, CEDAM, 2011.
- E. Massi, *Elenco anagrafico dei lavoratori, Durc e contratti di solidarietà*, in DPL, 2014.
- M. Miscione e C. Zoli, *Crisi aziendali e legge n. 236/1993*, in DPL, 1993.
- P. G. Monateri, *Il pregiudizio esistenziale come voce del danno patrimoniale*, Resp. Civ. e prev., 2009.
- P. G. Monateri, *Alle soglie di una nuova categoria risarcitoria: il danno esistenziale*, in *Danno Resp*, 1999.
- L. Montuschi, *Diritto alla salute ed organizzazione del lavoro*, Milano, 1986
- L. Montuschi, *Ambiente di lavoro e tutela della malattia psichica*, 1987.
- L. Montuschi, *L'incerto cammino della sicurezza del lavoro fra esigenze di tutela, onerosità e disordine normativo*, in *Riv. giur. lav*, 2001.
- L. Montuschi, *La nuova sicurezza sul lavoro. D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche*, Commentario, Bologna, 2011;
- A. Morrone, *Diritto penale del lavoro*, Milano, 2005.
- A. Muratori., *Decreto salva Ilva: scelte difficili*, in *Ambiente e sviluppo*.
- G. Natullo, *La tutela dell'ambiente di lavoro*, Torino, 1995.

G. Natullo e R. Santucci, *Ambiente e sicurezza sul lavoro. Quali tutele in vista del testo unico?*, Milano, 2008.

G. Natullo, *“Nuovi” contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, 2012, [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it)..

A. Padula, *Tutela civile e penale della sicurezza del lavoro*, Padova, 2003.

P. Pascucci, *I “ sistemi” del diritto della sicurezza sul lavoro nel titolo I d.lgs. n. 81/2008. Presidenza e Introduzione, Il d.lgs. n. 81/2008: due anni dopo.* Quaderni di Olympus. uniurb, 2010.

P. Pascucci, *Il testo unico sulla sicurezza del lavoro*, Atti del convegno di studi giuridici sul disegno di legge-delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 aprile 2007, Ministero della salute- Ispel, Roma.

P. Pascucci, *Dopo la legge n. 123/2007. Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, in materia della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Working Paper C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT-73/2008.

P. Pascucci, *3 agosto 2007-3 agosto 2009. Due anni di attività legislativa per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, 2011.

P. Pasculli, *La salvaguardia dell’occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*, Working Papers, [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it).

Passavanti, *Il datore di lavoro nella pubblica amministrazione : responsabilità penale ai fini dell’applicazione della normativa sull’igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro*, 2002.

M. Persiani, *Problemi della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in ADL.

- M. Persiani e M. Lepore, *Il nuovo diritto della sicurezza del lavoro*, Milano, 2012.
- G. Persico, *Tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, la nuova fase*, in Riv. it. Dir. Lav., 1982.
- R. Pessi, *Funzione e disciplina dei contratti di solidarietà*, in DLRI, 1984.
- R. Pessi, *Lezioni di diritto del lavoro*, Torino, 2010.
- D. Polletti, *Danno biologico da infortunio sul lavoro: al via la sperimentale riforma del testo unico Inail*, 2000.
- D. Polletti, *Danno non patrimoniale e sistema previdenziale*.
- P. Rausei e S. Spattini, *Le modifiche alla riduzione contributiva in caso di contratti di solidarietà*, [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 2014.
- S. Renga, *Mercato di lavoro e diritto*, Franco Angeli editore, 1996.
- T. Renzi, *La responsabilità civile nel rapporto di lavoro*, Torino, 1998.
- L. Riva Sanseverino, *Debito di sicurezza e funzioni dell' ENPI*, 1956.
- Riverso, *La liquidazione del danno non patrimoniale del lavoratore dopo le sentenze delle Sezioni Unite del 2008*, in Lav. Giur., 2010
- M. Roccella, *Il lavoro e le sue regole nella prospettiva federalista*, in Lav.dir., 2001.
- S. Rodotà, *Quale equità?*, in Politica del diritto, 1974.
- I. V. Romano, *La nuova ispezione del lavoro*, Roma, 2010.
- M. Rusciano e G. Natullo, *Ambiente e sicurezza del lavoro*, in Dir. Lav., commentario diretto da F. Carinci;

- G. Salvati, *Il dubbio dello scemo del villaggio*, in *Micro Mega*, 1/1986.
- G. Santoro Passarelli, *I contratti di solidarietà: due esperienze a confronto*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994.
- G. Santoro Passarelli, *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, IPSOA, 1996.
- G. Santoro Passarelli, *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, 2006.
- G. Santoro Passarelli, *La nuova sicurezza in azienda, commentario al Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, IPSOA, 2008.
- G. Santoro Passarelli, *Accordo interconfederale 28 giugno 2011 e art. 8 d.l. 138/2011 conv. Con mod. l. 148/2011: molte divergenze e poche convergenze*, in *A.D.L.*, 2011.
- G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori*, Torino, 2013.
- S. Sciarra, *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Milano, 1985.
- R. Scognamiglio, *Danno biologico e rapporto di lavoro subordinato*, in *ADL*, 1997.
- R. Scognamiglio, *Il danno morale (contributo alla teoria del danno extracontrattuale), Danno alla persona e danno morale*, in *Riv. Dir. priv.*, 2008.
- P. Scognamiglio, *Il sistema non patrimoniale dopo le Sezioni Unite*, in *Danno resp.*, 2009.
- P. Soprani, *Sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro*, Milano, 2001.
- A. Sitzia, D. Segà, *Interventi Le “dimensioni” della responsabilità sociale dell’impresa e le fonti di regolazione: questioni in materia di impresa, lavoro e sicurezza*, *Diritto delle Relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2011.

- C. Smuraglia, *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milano, 1974.
- C. Smuraglia, *Tutela della salute*, Roma, 1991.
- C. Smuraglia, *Quadro normativo ed esperienze attuative in tema di sicurezza e igiene del lavoro: nuove prospettive di coordinamento e di interventi urgenti*, in Riv. giur. Lav., 2007.
- L. Spagnulo Vigorita, *Responsabilità dell'imprenditore*, in *Nuovo trattato di diritto del lavoro*, Padova, 1971.
- A. Stasi, *Diritto del lavoro e federalismo*, Milano, 2004
- L. Stilo, *Sicurezza sul lavoro e tutela della salute*, Experta, 2007.
- G. Suppiej, *Il diritto dei lavoratori alla salubrità dell'ambiente di lavoro*, in Riv. it. Dir. lav., 1988.
- M. Tagliaferro, *Il caso Ilva di Taranto e la L.R. Puglia n. 21/212 in materia di Valutazione del Danno Sanitario: primi spunti critici*, in *Ambiente e sviluppo*.
- M. Tiraboschi, *Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 2008.
- M. Tiraboschi e L. Fantini, *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo d.lgs. n. 106/2009*, Milano, 2009.
- L. Tosato, *I contratti di solidarietà*, Milano, 1993.
- P. Tullini, *La responsabilità civile del medico competente verso l'azienda*, RIDL, 2002.
- A. Vallebona, *L'Ilva e la Cina*, in *Mass. Giur. Lav.*, il sole 24 ore, 2012.
- M. Vigone, *Sicurezza sul lavoro: obblighi e responsabilità*, Milano, 2010.

P. Ziviz, *Il danno non patrimoniale: istruzioni per l'uso*, Resp. Civ. e prev., 2009.

C. ZOLI, *Sicurezza del lavoro: contrattazione e partecipazione*, in Riv. giur. lav. e prev. soc., 2000.

L. Zoppoli, P. Pascucci, G. Natullo, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano, 2010.

## SITOGRAFIA

[eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)

[www.diritto24.ilsole24ore.com](http://www.diritto24.ilsole24ore.com)

[www.adapt.it](http://www.adapt.it).

[www.altalex.com](http://www.altalex.com)

[www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com](http://www.ambientesicurezza.ilsole24ore.com)

[www.arpa.puglia.it](http://www.arpa.puglia.it)

[www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org),

[www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)

[www.camera.it](http://www.camera.it)

[www.corriere.it](http://www.corriere.it).

[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

[www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)

[www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it)

[www.foro.it](http://www.foro.it)

[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

[www.gruppoilva.com](http://www.gruppoilva.com)

[www.ILO.org](http://www.ILO.org).

[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

[www.inail.it](http://www.inail.it)

[www.inps.it](http://www.inps.it).

[www.ispel.it](http://www.ispel.it).

[www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it)

[www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it)

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

[www.michaelmartone.org](http://www.michaelmartone.org).

[www.miniambiente.it](http://www.miniambiente.it)

[www.Olympus.uniurb.it](http://www.Olympus.uniurb.it).

[www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

[www.quotidianosicurezza.it](http://www.quotidianosicurezza.it)

[www.uilm.it](http://www.uilm.it)